

Universidade de Lisboa
Instituto de Ciências Sociais



A CULTURA BUROCRÁTICA MINISTERIAL
REPARTIÇÕES, EMPREGADOS E QUOTIDIANO DAS SECRETARIAS DE ESTADO
NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XIX

Joana Estorninho de Almeida

Tese Orientada pelo Professor Doutor António Manuel Hespanha
Financiada pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, bolsa SFRH/ BD/ 9126/ 2002

Doutoramento em Ciências Sociais:
Especialidade em Sociologia Histórica

2008

Resumo

O Vintismo determinou, mesmo antes da Constituição de 1822, que o governo devia ser exercido através de seis secretarias de Estado: Reino; Justiça e Negócios Eclesiásticos; Fazenda; Marinha e Ultramar; Negócios Estrangeiros; e Guerra. Estes ministérios não foram uma invenção dos constitucionalistas. Antes da Revolução de 1820, existiam já secretarias de Estado especializadas, criadas com D. João V. Depois, mesmo com as guerras civis e nos períodos contra-revolucionários, foram estas seis secretarias de Estado que administraram os negócios do governo até à Regeneração. São elas as personagens principais desta dissertação. Nela, irá analisar-se o modelo ministerial de administração e a relação dos ministérios com a restante configuração do Estado, serão reconstituídas a estrutura organizativa das suas repartições, a composição do pessoal que nelas trabalhava e o processamento do expediente, ao mesmo tempo que se tentará descrever e interpretar o dia-a-dia do trabalho administrativo e as imagens a ele associadas.

Através de um alargamento interdisciplinar de fontes e de bibliografia, procurou-se superar o antagonismo entre uma análise exclusivamente externa da administração, recorrendo aos grandes modelos explicativos, e uma leitura interna, cingida aos documentos administrativos ou às lógicas próprias de cada ministério, e, assim, caracterizar a cultura burocrática ministerial da primeira metade do século XIX. Esta cultura burocrática, fundada na tradição administrativa de finais do Antigo Regime, adaptada a novos modelos institucionais e a novas necessidades de funcionamento, sobrevivente a diversas fases de instabilidade política e servidora de uma sociedade em mutação, vai enformar a administração pública das épocas seguintes, nomeadamente configurando o funcionário público contemporâneo.

Palavras-chave: Monarquia Constitucional, Administração Pública, Ministérios, Funcionários Públicos, Práticas Administrativas, Identidades Sociais

Abstract

Even before to the 1822 Constitution, the new power determined that government should be conducted through six secretariats of State: Kingdom; Justice and Ecclesiastic Affairs; Finances; Navy and Overseas Territories; Foreign Affairs; and War. These ministries were not created by the constitutionalists. Prior to the 1820 Revolution, specialized secretariats of State, established under the rule of D. João V, were already in place. Thereafter, and until the *Regeneração* (1851), these six secretariats of State administered all government affairs, even during the course of civil wars and throughout the counter-revolutionary periods. They are the main characters in this thesis, which examines the ministerial model of administration, as well as the relations between the ministries and the other components of the State apparatus. This entails a mapping of the organizational structure of its different bureaus, of the composition of their staff and the standard administrative procedures. At the same time, it describes and interprets the day-to-day routines of administrative work, taking into consideration the constellation of images with which this sphere was associated.

Through an interdisciplinary widening of its archival and bibliographical sources, the thesis is geared towards overcoming the fixed opposition between, on the one hand, a strictly external analysis of the administrative apparatuses underpinned by sweeping explanatory models and, on the other hand, an immanent reading which would attend exclusively to administrative sources or to the internal rationales of each ministry, in order to outline the key features of the ministerial bureaucratic culture in the first half of the nineteenth century. This bureaucratic culture, rooted in the administrative tradition that emerged towards the end of the *Ancien Régime*, was subsequently tailored to new institutional frames and new operational needs. Having survived through several periods of political instability and been shaped to serve an ever changing society, it would provide the template for the public administrations that were to follow and it would, more specifically, carve out the institutional and cultural profile of modern civil servants.

Keywords: Portuguese Constitutional Monarchy, Public Administration, Ministries, Civil Servants, Administrative Practices, Social Identities

Agradecimentos

Em primeiro lugar quero agradecer ao meu orientador, o Professor Doutor António Manuel Hespanha, cuja postura crítica é para mim um exemplo e cuja amizade é um privilégio. A ele se deve concretamente o incentivo para fazer esta dissertação, antes de mais porque, de várias formas, me fez reconciliar com a pesquisa. Espero ter conseguido estar à altura das suas expectativas.

À Fundação para a Ciência e para a Tecnologia, por ter concedido a bolsa que viabilizou materialmente a realização da tese.

Ao Instituto de Ciências Sociais por me ter acolhido e por providenciar condições de trabalho inigualáveis. Gostaria de agradecer particularmente ao Professor Doutor Jaime Reis pelo empenho com que desempenhou as suas funções de director das pós-graduações do instituto durante a maior parte do período em que esta dissertação foi realizada e pela generosidade com que foi trocando ideias comigo. A Maria Goretti agradeço a disponibilidade e o carinho.

Não posso deixar de assinalar o modo acolhedor como em geral fui recebida nos inúmeros arquivos onde tive de trabalhar. Na Torre do Tombo, Paulo Tremoceiro foi inexcedível na sua colaboração, pelo que o seu nome deve ser aqui destacado. Teresa Mónica, da Biblioteca Nacional, perdeu muito tempo comigo para que eu pudesse ter acesso aos documentos do Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães e José Sintra Martinheira, do Arquivo Histórico Ultramarino, concedeu-me uma visita guiada muito completa e esclarecedora aos fundos documentais do arquivo. Também é de assinalar a forma como os funcionários dos diferentes ministérios ainda residentes na Praça do Comércio se dispuseram a dar-me a conhecer as suas instalações.

No início da pesquisa, auferi de bolsas de investigação de curta duração que me permitiram recolher bibliografia estrangeira e debater de forma privilegiada sobre vários aspectos da investigação. Bernardo Sordi, do Dipartimento di Teoria e Storia del Diritto, Università degli Studi di Firenze, recebeu-me como se eu fosse da casa, providenciando-me todos os meios para desenvolver o meu trabalho. António Serrano Gonzalez incentivou-me a candidatar-me ao Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte, Frankfurt am Main, onde pude residir durante três meses. O trabalho aí realizado foi decisivo no caminho que percorri para a realização da dissertação, pelo

que não posso deixar de agradecer ao seu director, Michael Stolleis. A Johannes-Michael Scholz agradeço as muitas horas de trabalho que me dispensou, debatendo pormenorizadamente o projecto que se começava então a delinear e estimulando-me a seguir novas linhas de investigação. Foi também um privilégio conviver com a Sara Menzinger, o Alfons Aragoneses, o Tilmann Roeder e o Sebastian Martin, a quem agradeço as vivas discussões e o bom ambiente.

Ao longo destes quase cinco anos de pesquisa pude contar com a colaboração preciosa de professores, colegas e amigos que não posso deixar de destacar. Ao Professor Doutor Pedro Tavares de Almeida devo o interesse que sempre demonstrou pelo meu trabalho. O Paulo Silveira e Sousa partilhou comigo muitas fontes e bibliografia que de outra forma dificilmente descobriria. Os contactos que estabeleci com o Rui Branco também me foram de grande utilidade. A Ana Delicado deu-me valiosas indicações bibliográficas da área da sociologia das profissões. Sem o companheirismo da Carla Araújo e da Catarina Madeira Santos na fase inicial deste trabalho não teria sido possível desenvolver muitas das actividades necessárias ao seu desenvolvimento. Luís Trindade, Ângela Barreto Xavier, Inês Hugon e Rui Tavares tiveram a paciência de ler e comentar os textos que lhes enviei. A Vera Tavares foi responsável, como vai sendo hábito, pela qualidade do grafismo dos mapas que foram incluídos na dissertação. O Miguel Cardoso dispôs-se a traduzir o resumo da tese numa altura em que eu não teria sido capaz de o fazer.

À minha família devo o apoio constante que tornou possível chegar ao fim deste caminho ao longo de um período de grandes mudanças. O acontecimento mais feliz foi o nascimento da Inês. Só a ajuda efectiva das suas avós permitiu que eu tivesse a disponibilidade necessária para a realização de uma tese de doutoramento. Sem o Luís isso teria sido completamente impossível. A ele dedico esta dissertação.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	11
<i>Objecto</i>	11
<i>Pontos de partida</i>	17
<i>Caminho percorrido</i>	26
<i>Nota técnica</i>	30
PARTE I - INSTITUCIONALIZAR	32
CAPÍTULO I - <u>AS SECRETARIAS DE ESTADO DO ANTIGO REGIME</u>	33
CAPÍTULO II - <u>A INSTITUIÇÃO DAS SECRETARIAS DE ESTADO LIBERAIS</u>	42
1. <i>A constituição do poder executivo pela Revolução de 1820</i>	42
2. <i>As Secretarias de Estado entre a Contra-Revolução e a Carta Constitucional</i>	52
3. <i>Os anos 30</i>	56
4. <i>As reformas ministeriais de Costa Cabral</i>	63
CAPÍTULO III - <u>ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS DAS SECRETARIAS DE ESTADO</u>	68
1. <i>A Secretaria de Estado dos Negócios do Reino</i>	68
2. <i>A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda</i>	78
3. <i>A Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça</i>	87
4. <i>A Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra</i>	91
5. <i>A Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar</i>	101
6. <i>A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros</i>	106
CAPÍTULO IV - <u>TENDÊNCIAS GERAIS DA INSTITUIÇÃO DAS SECRETARIAS DE ESTADO OITOCENTISTAS</u>	113
1. <i>O modelo ministerial de administração</i>	113
2. <i>A organização interna dos serviços</i>	119
3. <i>O quadro de pessoal das secretarias de Estado</i>	122
4. <i>A pirâmide administrativa</i>	126
PARTE II - ADMINISTRAR	131
CAPÍTULO I - <u>ADMINISTRAR AS SECRETARIAS DE ESTADO</u>	132
1. <i>As secretarias de Estado na configuração do poder executivo</i>	132
2. <i>A direcção das secretarias de Estado</i>	147
3. <i>Entidades auxiliares de decisão</i>	155
CAPÍTULO II - <u>ADMINISTRAR OS EMPREGADOS</u>	160
1. <i>Contornos legais do recrutamento e politização das repartições</i>	161
2. <i>Estratégias pessoais de acesso e perfil social dos empregados</i>	174
3. <i>A remuneração</i>	188

4. <i>As carreiras</i>	197
5. <i>O estatuto oficial dos empregados</i>	208
CAPÍTULO III - <u>ADMINISTRAR O EXPEDIENTE</u>	215
1. <i>A gestão interna do trabalho corrente</i>	215
2. <i>Ofícios, circulares e mapas</i>	226
3. <i>Relatórios, representações e requerimentos</i>	239
4. <i>O despacho dos negócios</i>	250
PARTE III - FUNCIONAR	265
CAPÍTULO I - <u>O DIA-A-DIA DAS SECRETARIAS DE ESTADO</u>	266
1. <i>O espaço</i>	267
2. <i>O tempo</i>	287
3. <i>Os gestos</i>	295
4. <i>As sombras</i>	310
CAPÍTULO II - <u>A VIDA DOS EMPREGADOS DAS SECRETARIAS DE ESTADO</u>	318
1. <i>A psicologia do empregado</i>	318
2. <i>A qualidade de vida dos empregados</i>	323
3. <i>A sociabilidade e o estatuto social dos empregados</i>	331
CAPÍTULO III - <u>A SOCIEDADE E AS SECRETARIAS DE ESTADO</u>	342
1. <i>Usar a administração</i>	342
2. <i>Criticar a administração</i>	351
3. <i>Defender a administração</i>	359
<u>CONCLUSÃO</u>	368
<i>A cultura burocrática do Sr. Empregado Ministerial</i>	368
<i>Nota final</i>	373
ANEXOS	378
<u>Anexo 1 - Cronologia da Administração Pública</u>	379
Antigo Regime.....	379
Instituição da administração liberal (primeira metade do século XIX).....	381
Segunda metade do século XIX.....	384
<u>Anexo 2 - Organigramas</u>	386
1. Secretaria de Estado dos Negócios do Reino (1822-1843).....	386
2. Secretaria de Estado dos Negócios do Reino (1843-1859).....	387
3. Autoridades Subalternas da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino.....	388
4. Administração Territorial (Constituição de 1822).....	389
5. Administração Territorial (Decreto n.º 23, 16 de Maio de 1832).....	390
6. Administração Territorial (Legislação de 1835).....	391
7. Administração Territorial (1836-1842).....	392

8. Administração Territorial (1842-1879)	392
9. Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda (1834-1844)	393
10. Administração da Fazenda (1834-1836)	395
11. Administração da Fazenda (1836-1842)	396
12. Administração Central da Fazenda (1844).....	396
13. Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda (1845-1849)	398
14. Administração Superior da Fazenda Pública (1849-1869?).....	399
15. Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça (1834-1849).....	400
16. Administração da Justiça (1832).....	401
17. “Novíssima Reforma Judiciária” (1840-41).....	401
18. Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça (1849-1859).....	403
19. Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra (1821-1823 e 1824-1835?).....	404
20. Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra (1823)	405
21. Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra (1835)	406
22. Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra (1836-1847).....	407
23. Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra (1847-1849).....	408
24. Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra (1849-1859).....	409
25. Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar (1843-1859).....	410
26. Administração dos Correios e Postas do Reino (1821-1836)	411
27. Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros (1835-1840)	412
28. Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros (1840-1859?).....	413
<u>Anexo 3 – Lista Nominal dos Empregados das Secretarias de Estado na primeira metade do século XIX</u>	414
<u>Anexo 4 – A Remuneração dos Empregados das Secretarias de Estado</u>	433
1. “Tabella da reducção dos ordenados dos Empregados das differentes Secretarias d’Estado” (1836)	433
2. Comparação dos ordenados dos empregados das secretarias de Estado com os de outras instituições (1839).....	434
3. Os atrasos nos pagamentos aos empregados públicos (1832-1851)	436
<u>Anexo 5 – Exemplos Documentais</u>	438
1. Um ofício, com despachos	438
2. Uma circular litografada.....	439
3. Folha de rosto de um resumo de um processo com despachos	440
4. Uma petição.....	441
BIBLIOGRAFIA	442
<i>Arquivos</i>	442
<i>Publicações Oficiais</i>	444
<i>Periódicos</i>	446
<i>Impressos</i>	0447

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1: <u>QUADRO HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DAS SECRETARIAS DE ESTADO</u>	38
FIGURA 2: <u>O PODER EXECUTIVO (MONARQUIA CONSTITUCIONAL – 1.^a METADE DO SÉCULO XIX)</u>	133
FIGURA 3: <u>LOCALIZAÇÃO DAS SECRETARIAS DE ESTADO DURANTE O VINTISMO</u>	269
FIGURA 4: <u>LOCALIZAÇÃO DAS SECRETARIAS DE ESTADO ENTRE 1823 E 1835</u>	271
FIGURA 5: <u>LOCALIZAÇÃO DAS SECRETARIAS DE ESTADO ENTRE 1836 E 1845</u>	272
FIGURA 6: <u>LOCALIZAÇÃO DAS SECRETARIAS DE ESTADO ENTRE 1845 E 1867</u>	274
FIGURA 7: <u>PLANTA DO ANTIGO EDIFÍCIO ENTRE A RUA DO OURO E A PRAÇA DO MUNICÍPIO</u>	276
FIGURA 8: <u>PLANTA DO 3.º PAVIMENTO DO MINISTÉRIO DO REINO (1867)</u>	277
FIGURA 9: <u>PLANTA DO 3.º PISO DO TORREÃO OCIDENTAL DA PRAÇA DO COMÉRCIO (SENG)</u>	279
FIGURA 10: <u>PROJECTO PARA INSTALAR O CONSELHO DE ESTADO JUNTO À SENR</u>	280
FIGURA 11: <u>ESTANTES PARA A SENEJ</u>	281
FIGURA 12: <u>ESCRITÓRIOS DO SÉCULO XIX</u>	283
FIGURA 13: <u>ARMÁRIOS PARA A SENEJ</u>	283
FIGURA 14: <u>INCÊNDIO NO EDIFÍCIO DO SENADO EM 1863</u>	285
FIGURA 15: <u>LITOGRAFIAS SOBRE SITUAÇÃO DOS EMPREGADOS PÚBLICOS</u>	326
FIGURA 16: <u>LITOGRAFIA “EFEITOS DOS EMOLUMENTOS”</u>	328
FIGURA 17: <u>DESENHO DE UNIFORME PARA SECRETÁRIO DE ESTADO</u>	336
FIGURA 18: <u>LITOGRAFIA “CHEIO COMO UM OVO”</u>	355

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: <u>EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE EMPREGADOS ADMINISTRATIVOS DOS SERVIÇOS CENTRAIS DAS SECRETARIAS DE ESTADO</u>	124
GRÁFICO 2: <u>PRODUÇÃO LEGISLATIVA (1805-1852)</u>	128
GRÁFICO 3: <u>ORÇAMENTOS DE ESTADO – DESPESAS POR SECTORES</u>	141
GRÁFICO 4: <u>ORÇAMENTOS DE ESTADO – NÚMERO TOTAL DE DEPENDENTES POR MINISTÉRIOS</u>	143
GRÁFICO 5: <u>ORÇAMENTOS DE ESTADO – DESPESAS DAS SECRETARIAS DE ESTADO</u>	145
GRÁFICO 6: <u>ÚLTIMOS ANOS EM FUNÇÕES DOS EMPREGADOS ADMINISTRATIVOS DAS SECRETARIAS DE ESTADO COM CARREIRAS INFERIORES A 20 ANOS</u>	169
GRÁFICO 7: <u>DATAS APROXIMADAS DE INÍCIO DE FUNÇÕES DOS EMPREGADOS COM CARREIRAS DE DURAÇÃO SUPERIOR A 20 ANOS</u>	171
GRÁFICO 8: <u>ANOS DE DURAÇÃO DAS CARREIRAS DOS EMPREGADOS DAS SECRETARIAS DE ESTADO NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XIX</u>	205
GRÁFICO 9: <u>MÉDIA DE ANOS DE CARREIRA DOS EMPREGADOS DAS SECRETARIAS DE ESTADO POR ÉPOCAS</u>	206
GRÁFICO 10: <u>MÉDIA DE ANOS DE CARREIRA DOS EMPREGADOS POR SECRETARIA DE ESTADO</u>	207

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1: <u>DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE EMPREGADOS ADMINISTRATIVOS POR SECRETARIA DE ESTADO NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XIX</u>	124
TABELA 2: <u>PRODUÇÃO LEGISLATIVA (1805-1852)</u>	128
TABELA 3: <u>ORÇAMENTOS DE ESTADO – DESPESAS POR SECTORES E POR MINISTÉRIOS</u>	141
TABELA 4: <u>ORÇAMENTOS DE ESTADO – NÚMERO TOTAL DE DEPENDENTES POR MINISTÉRIOS</u>	143
TABELA 5: <u>ORÇAMENTOS DE ESTADO – DESPESAS DAS SECRETARIAS DE ESTADO</u>	145
TABELA 6: <u>EMPREGADOS DAS SECRETARIAS DE ESTADO EM 1823 NOMEADOS ANTES E DEPOIS DO DECRETO DE 12 DE JUNHO DE 1822</u>	162
TABELA 7: <u>EMPREGADOS ADMINISTRATIVOS DAS SECRETARIAS DE ESTADO COM CARREIRAS INFERIORES E SUPERIORES A 20 ANOS</u>	168
TABELA 8: <u>EMPREGADOS DA SENR EM 1835, NOMEADOS ANTES E DEPOIS DE 1834</u>	172
TABELA 9: <u>MÉDIA DE IDADES DOS EMPREGADOS DA SENF E DA SENG EM 1840</u>	186
TABELA 10: <u>ORDENADOS DOS EMPREGADOS DAS SECRETARIAS DE ESTADO NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XIX</u>	190
TABELA 11: <u>CARREIRAS DOS EMPREGADOS ADMINISTRATIVOS DAS SECRETARIAS DE ESTADO</u>	200
TABELA 12: <u>CARREIRAS DOS OFICIAIS MAIORES GRADUADOS E EFECTIVOS</u>	203
TABELA 13: <u>ANOS DE DURAÇÃO DAS CARREIRAS DOS EMPREGADOS DAS SECRETARIAS DE ESTADO NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XIX</u>	204
TABELA 14: <u>MÉDIA DE ANOS DE CARREIRA DOS EMPREGADOS DAS SECRETARIAS DE ESTADO POR ÉPOCAS</u>	206

INTRODUÇÃO

Objecto

“Conhecem a madame?

Esta dama d'origem franceza transportou-se a Portugal, onde travou relações com um portuguez dos bons tempos antigos, e sobejamente conhecido: o sr. Funcionalismo. Casaram, e do casamento resultou uma numerosa geração, que tomou o nome da mãe, porque, como é sabido, nós somos naturalmente inclinados a adoptar o que é estranho, mormente se é francez...

Funcionalismo era um sujeito popular, de casaco comprido, óculos verdes, bengala de castão d'osso, grave, bem fallante. A sua biographia prendia com a biographia do paiz. Entrara nas luctas, que precederam o estabelecimento do governo constitucional entre nós. Fez a revolução de 1820, figurou na restauração em 1823, festejou a publicação da carta em 1826, emigrou em 1828, quando entrou o sr. D. Miguel, repatriou-se em 1832, esteve no cerco do Porto e, depois que triumphou o partido liberal, pendurou a espingarda e pediu pão a quem lhe tinha dado pólvora. Attenderam-n'ò, como era justo, e fez-se empregado publico. Tinha uma existência regrada, séria, transparente. Todos os seus actos revelavam a sua vida intima. Lia a *Revolução de Setembro*, de Lisboa, e *O Periódico dos Pobres*, do Porto.

Enthusiasmava-se com os vigorosos artigos de Sampaio e ria com os folhetins do Braz Tisana, pseudonymo de José de Sousa Bandeira. O palito, com que escabichava os dentes depois de jantar, completava a sua individualidade.

Na emigração conhecera o typo da mulher franceza e, diga-se a verdade, como era emigrado, algumas vezes se refugiava no seio do gallicismo feminino.

Em tudo o mais era patriota.

Vieram a Portugal, depois de estar empregado, os primeiros figurinos. Figurinos para tudo: para vestir, para escrever, para governar. Por essa occasião veio o figurino administrativo chamado Burocracia.

Como era feminino, avivaram-se-lhe recordações. Viu a madame, lembrou-se da mocidade e casaram-se.

Caprichos de senhoras!

Por exigência conjugal, teve de tirar os seus oculos verdes, as suas luvas de algodão, de mudar de casaco, o que era quasi o mesmo que mudar de physionomia. Mudou. Ficou outro.

Ó amor!”

Alberto Pimentel, “Casamento de Madame Burocracia com o Snr. Funcionalismo”,
in *Photographias de Lisboa*, 1874.

Esta dissertação não é sobre as vicissitudes da implantação do regime constitucional em Portugal, nem sobre as guerras civis que este implicou ou sobre a instabilidade política e os diferentes protagonistas e partidos que dividiram a sociedade portuguesa na primeira metade do século XIX. É, contudo, neste período e neste contexto que se situa o seu objecto. Esta dissertação é sobre as repartições, os empregados e o quotidiano dos ministérios - ou secretarias de Estado, como estes se

denominavam maioritariamente então - no estabelecimento da administração pública liberal, ou, utilizando as palavras de Alberto Pimentel, sobre o casamento do funcionalismo com a burocracia e as suas consequências orgânicas, materiais e simbólicas. Ao longo da narrativa, irá analisar-se o modelo ministerial de administração e a relação dos ministérios com a restante configuração do Estado, serão reconstituídas a estrutura organizativa das suas repartições e a composição do pessoal que nelas trabalhavam, ao mesmo tempo que se tentará descrever e interpretar o dia-a-dia do trabalho administrativo.

Poder-se-á perguntar: porquê estudar a composição e o funcionamento burocrático dos ministérios? Desde logo, porque não estavam estudados. Sabia-se muito pouco sobre a real organização das secretarias de Estado neste período, a sua constituição humana e os seus aspectos materiais. E, no entanto, as secretarias serviram de pano de fundo às grandes polémicas que, na época, rodearam o Estado e os seus ministros, relativas ao centralismo, às políticas desenvolvidas pelo governo, ao défice ou ao que se denominava genericamente por *devorismo*, e que enchiam páginas e páginas de jornais. Dos seus serviços e dos seus empregados disse-se muito, tanto nos periódicos da altura, como nos textos científicos que desde o final do século XIX se debruçaram sobre a questão, mas quase sempre, para a primeira metade do século, de uma forma subalterna, como complementos do argumento central¹.

As repartições públicas e os seus empregos eram uma obsessão sempre presente nos discursos desta época, tanto para culpar constantemente os funcionários públicos pelo estado do país, como para requerer lugares, pensões e resoluções de vária ordem. A avaliação destas diferentes críticas e utilizações da burocracia ministerial necessitava de um conhecimento mais profundo da sua estrutura e do seu funcionamento interno concreto, nomeadamente percebendo a relação entre as reformas institucionais e o dia-a-dia administrativo.

¹ Uma das coisas que mais me surpreendeu ao iniciar a pesquisa foi constatar que não se sabia onde funcionavam espacialmente os seis ministérios consagrados pelo Vintismo, para não falar das secretarias de Estado setecentistas. Seria na Praça do Comércio, era a resposta vaga que no princípio consegui obter. Estabelecer precisamente que serviços e em que edifícios foi bastante difícil e alguns ficaram mesmo por definir.

E porquê nivelar a importância da rotina das secretarias de Estado com as modificações introduzidas nos momentos reformadores neste período de instituição do liberalismo? Num anterior trabalho, tinha sido confrontada com o mundo dos oficiais médios de Antigo Regime, que asseguravam em diversos níveis a administração da justiça e da fazenda. Nessa altura, pude verificar como as imagens que eram difundidas, já nesse período, sobre a actividade administrativa e as práticas burocráticas, assim como os argumentos usados pela opinião publicada sobre o excesso de letrados ou a resistência social aos representantes da administração régia, pareciam ser intemporais². A partir desta investigação, aumentou o meu interesse pelo mundo da administração na sua esfera mais pequena, pela sua lógica interna e pelo poder concreto dos empregados administrativos; não negligenciando, como não podia deixar de ser, a sua relação com o exterior e as representações que dentro e fora das repartições administrativas se foram produzindo sobre ela.

A análise da dinâmica do quotidiano administrativo, em confronto com a sua contextualização política, permite averiguar a força das tradições, a capacidade de invenção e a influência da estrutura administrativa nas próprias decisões políticas e administrativas.

Por outro lado, o estabelecimento de um novo regime político pareceu-me um período privilegiado para fazer essa análise, uma vez que ele permite, antes de mais, testar a ideia enraizada de uma evolução teleológica da administração do Estado que identifica o estabelecimento do regime liberal com o momento de instituição do Estado contemporâneo racional, neutro e eficaz.

Noutro sentido, também queria medir o grau de permeabilidade da rotina burocrática à instabilidade política. Um dos pontos correntes da história da administração pública é o estudo da denominada continuidade administrativa, entendida como a continuidade dos principais procedimentos administrativos. Depois de uma primeira incursão nas fontes, parecia-me que, mesmo nesta época - em que se instaura um novo sistema governativo e se experimentam diferentes configurações administrativas, em que se assistem a reformas e a recuos -, nas repartições das

² Estou a referir-me à minha tese de mestrado sobre a composição social e os destinos profissionais dos estudantes de direito de Coimbra no Antigo Regime. Cf. J. E. Almeida, 2004.

secretarias de Estado, onde precisamente se processavam as decisões mais polémicas, o dia-a-dia do tratamento dos negócios - como o expediente era muitas vezes denominado - corria em grande medida alheio às lutas políticas e à queda dos governos. Por que seria assim? Como se transmitiam as práticas? Como se fazia a inserção de novos empregados? Como se introduziam inovações organizativas, processuais e materiais?

Outro dos objectivos com que iniciei a investigação foi o de compreender melhor as representações sobre os empregados públicos, alvos de tantas invejas e ódios do Antigo Regime à actualidade. Neste caso, os empregados das secretarias na primeira metade do século XIX, que povoavam a *baixa* de Lisboa, que escreviam nos jornais e que eram, ao mesmo tempo, tema preferencial das ditas polémicas políticas. O facto é que, ainda hoje, o regime jurídico, os direitos adquiridos e o ritmo de trabalho dos funcionários são argumentos sempre disputados quando se fala da reforma administrativa ou do défice do Estado. A génese da formulação do seu estatuto e da construção das imagens que o rodeiam estará aqui, na implantação do constitucionalismo? Virá de trás, das reformas seiscentistas e/ou setecentistas e do regime dos ofícios públicos de Antigo Regime? Serão essas férteis imagens dos funcionários públicos invenções, tradições ou uma conjugação de ambas?

O Vintismo determinou, mesmo antes da Constituição de 1822, que o governo devia ser exercido através de seis secretarias de Estado: Reino; Justiça e Negócios Eclesiásticos; Fazenda; Marinha e Ultramar; Negócios Estrangeiros; e Guerra³. Mesmo durante as guerras civis e nos períodos contra-revolucionários, foram estas seis secretarias de Estado que administraram os negócios do governo até à Regeneração. Assim, apesar de abranger um período de grandes convulsões, esta dissertação não se vai demorar tanto no que mudou, como na permanência da estrutura. Como ficou dito, este trabalho procurou, desde o início, focar sobretudo os aspectos que, na rotina dos empregados ministeriais da primeira metade do século XIX, se mantiveram na mesma. Para isso, o primeiro passo desta investigação consistiu em elaborar o que se pode designar por uma história etnográfica da burocracia. Entendendo isto pela definição mais geral de etnografia: de descrição e de análise de tudo o que se relaciona com um determinado grupo humano.

³ Decreto de 23 de Agosto de 1821, in *COLP*, 1821, N.º 116.

Não quero contudo, com este objectivo, menosprezar a importância da mudança.

Por um lado, porque o jogo político não pôde deixar de estar presente. A escassez de estudos monográficos sobre as diferentes secretarias de Estado ou de trabalhos de fundo sobre a estrutura da administração central neste período obrigou a uma reconstituição dos diferentes modelos administrativos em presença e da sua aplicação concreta pelos sucessivos governos na organização dos ministérios nas diferentes fases da implementação do Estado liberal até à Regeneração. Este período, nos estudos que a ele se dedicam, é significativamente descrito como de “transição para” ou de “instauração de” ou de “construção do” liberalismo. É por assim dizer uma terra de ninguém dos trabalhos sobre o Estado oitocentista. Este não é considerado um Estado de polícia, próprio de finais de Antigo Regime, na medida em que teoricamente foi em oposição ao despotismo que este último implicava que se fez a Revolução liberal de 1821 e por que se lutou pela vitória definitiva do constitucionalismo. Mas também não é ainda o Estado de direito que se estabeleceu depois de 1851, considerado o Estado liberal analisável (medível, comparável com o resto da Europa), porque constitucional e politicamente estável. Para poder estudar a burocracia ministerial é preciso compreender o período político, as ideias que se disputam e a sociedade na qual ela se insere. E estes factores, na primeira metade do século XIX, estão em contínua alteração e reinvenção.

Por outro lado, a dimensão temporal também não pôde deixar de ser analisada, uma vez que a própria rotina - desdobrada em horários, registos, escritos, decisões, posturas, relações, objectos, ambientes, etc. – se constituía de práticas resultantes de experiências antigas e da introdução de novos modelos e técnicas, que não dispensam a atenção prestada às alterações contextuais de ritmos, representações e funcionalidades.

Ao procurar caracterizar a burocracia ministerial nesta época, focando a análise na rotina estável do seu funcionamento, pretendi precisamente tornar possível a sua diferenciação face tanto às secretarias de Estado do Antigo Regime, como às opções administrativas adoptadas pelos governos da Regeneração. Assim, tanto procurei compreender a denominada continuidade administrativa, enquanto continuidade das práticas administrativas, como ter uma postura crítica perante a ideia de uma

continuidade político-institucional e social linear ao serviço da construção do Estado contemporâneo, a qual prevaleceu na historiografia desde Tocqueville⁴.

Cultura burocrática foi o conceito que me pareceu mais adequado para definir, assim, este objecto de estudo.

Apesar dos argumentos acerca dos limites do termo cultura, acusado de ser demasiado abrangente e de difícil definição, ele não deixa de ser significativo. No campo dos estudos jurídicos, o conceito de cultura jurídica difundiu-se tradicionalmente para descrever tudo o que enquadrava o conhecimento e a utilização do direito, ou seja, o saber, os discursos, as escolas, os conceitos, os sistemas jurídico-legais, as práticas de resolução de conflitos, etc. A partir dos anos 70, com a recepção dos contributos teóricos de outras áreas do saber, a sua adopção por parte de alguma produção científica de direito passou a pressupor um posicionamento interdisciplinar dentro do campo e um alargamento dos objectos e das fontes de trabalho⁵. Fazer o mesmo na história da administração pública portuguesa, estudando a cultura burocrática – nos termos que desenvolveremos em seguida –, pareceu-me que poderia trazer grandes benefícios a esta área de investigação, neste caso, para o estudo dos ministérios oitocentistas.

A história da administração pública nas últimas décadas ficou esquecida entre a história económica e social dos *Annales* e o subsequente retorno à história política dos factos e dos homens. Por outro lado, o divórcio entre escolas de direito e de história dificultou o desenvolvimento de investigações sobre a administração concreta. Nos estudos a ela dedicados, a administração é quase sempre subalternizada relativamente à história constitucional, do Estado e das ideias políticas, sendo entendida segundo estas perspectivas como uma história da verificação da aplicação concreta dos modelos de governação. Ultimamente, mesmo nos países de onde são originários os paradigmas pelos quais se mede geralmente a prestação do Estado contemporâneo, o pleno funcionamento dos sistemas administrativos tem sido proficuamente desmistificado. É o caso do questionamento da centralização da monarquia clássica ou mesmo da

⁴ Cf. Tocqueville, 1989 (1856).

⁵ É o caso paradigmático da historiografia jurídica italiana - cf., por exemplo, P. Costa, 1986 ou Schiamone (cur.), 1990 -, de certa produção científica em Espanha, como a de Bartolomeu Clavero - 1991 -, e do trabalho de António Hespanha em Portugal - cf. Hespanha, 2003. Actualmente a renovação do conceito foi assimilada por outras áreas jurídicas - cf. Alland e Rials (dir.), 2003.

centralização administrativa napoleónica ou, em termos gerais, da crítica à eficácia do Estado liberal em França⁶. Em Portugal, o facto de não se questionar suficientemente a existência prática de modelos puros e de se ignorar que a sua eficácia só pode ser medida em confronto com as respectivas condições de produção e de aplicação fez com que a avaliação negativa da estrutura e da actuação administrativas do Estado português fosse quase sempre o principal objecto de estudo. Foi de certa maneira a subordinação à política que levou, também e por exemplo, a que a história da administração pública portuguesa fosse dominada pela análise dos momentos reformistas, centrada na adopção de modelos territoriais, e pela questão da centralização administrativa, uma vez que foram estes os grandes temas do debate político da altura e da própria ciência administrativa portuguesa nas épocas posteriores⁷. Estes também são temas obrigatórios de pesquisa, mas não deixa de existir, mesmo assim, uma lacuna no que se refere ao aprofundamento das especificidades próprias da administração (com destaque para a administração central), em cada época, da lógica interna das suas instituições e da sua relação com a sociedade.

São, portanto, essas especificidades e a sua contextualização que pretendo pôr em evidência com a utilização do termo cultura burocrática, tentando decompor e perceber os seus elementos, as suas dinâmicas, as suas continuidades e os seus contrastes, utilizando para isso ferramentas de outras ciências sociais.

Pontos de partida

A abordagem interdisciplinar da administração pública não é nova. As incontornáveis chaves de leitura da burocracia estatal, de matriz sociológica, elaboradas por Max Weber são, nesse sentido, o exemplo mais óbvio. A ideia de burocracia como racionalização, assente na hierarquização, na divisão de funções e no domínio de competências, marcou de forma decisiva a análise das realidades administrativas e a sua

⁶ Cf. Ladurie, 1985, pp. XIV-XV, Rosanvallon, 1992, pp. 61-64, e Mannori e Sordi, 2001.

⁷ Sobre a construção e a crítica da ideia de uma centralização política precoce em Portugal, veja-se, por todos, Monteiro, 2003, pp. 25-27.

compreensão enquanto fenómenos sociais⁸. Contudo, mesmo na obra deste autor, está subjacente uma subordinação da realidade administrativa a uma história evolucionista do Estado. Segundo ele, o Estado ocidental moderno é o resultado de uma racionalização formal progressiva e inevitável da administração⁹. Assim, a utilidade da aplicação dos seus modelos pode ser questionada, mesmo num estudo sobre ministérios que à partida poderia ser considerado como tema privilegiado para a verificação do modelo de burocratização de Weber. É verdade que os oito pontos que este autor nomeou para a medição do processo de racionalização têm grande operacionalidade para a caracterização da administração: porém, não só não a esgotam, como podem mesmo determinar uma avaliação incorrecta da mesma. O próprio Weber admitiu a inexistência histórica dos *ideais tipos*, argumentando que o seu interesse conceptual suplantava o facto. Para defender a sua validade chegou a afirmar: “Também aqui estamos longe de acreditar que a realidade histórica se deixa ‘aprisionar’ no esquema conceptual”¹⁰. No entanto, ao contrário do que ele pensava, o estudo da realidade administrativa foi condicionado pelo seu quadro conceptual pelos trabalhos que procuraram aplicar o seu modelo ao longo de toda a segunda metade do século XX. Ainda assim, muitos dos seus pressupostos foram sendo postos em causa, nomeadamente pela sociologia americana das organizações e também, ultimamente, pela história da administração pública, com resultados muito produtivos para a análise das instituições contemporâneas¹¹.

Por exemplo, ao tentar avaliar a administração ministerial portuguesa na primeira metade do século XIX à luz dos seus modelos de dominação, torna-se inevitável questionar a sua utilidade. Neste caso, muitas são as excepções ao *ideal tipo* de dominação burocrática, tal como foi concebido por Weber, uma vez que se constata que os empregados ministeriais não obedeciam cegamente aos deveres objectivos da sua função e às ordens vindas do topo hierárquico, que o recrutamento não era feito exclusivamente por critérios de qualificação profissional, que muitos dos funcionários

⁸ Cf. Weber, 1946, pp. 196-244.

⁹ Cf. Weber, 1995, Vol. I, pp. 297-301 ou 325.

¹⁰ *Idem*, p. 290.

¹¹ Cf. Brown, 1995, pp. 1-11, Raadschelders, 1998, pp. 112-114, Silberman, 1993, pp. 1-3 e Moullier, 2004, pp. 3-27.

tinham outras ocupações, que as carreiras não tinham uma progressão predefinida e certa¹². Dificilmente também esta administração pode ser identificada com o *ideal tipo* de dominação tradicional, desde logo porque a sua legitimidade não se funda no carácter sagrado e indiscutível das disposições¹³. Por fim, esta também não será, certamente, um exemplo de dominação carismática, tal como é caracterizada por Weber.

Pode-se afirmar que a hierarquia e a divisão de funções, aspectos do processo de burocratização formal, segundo Weber, estão presentes na organização e no funcionamento das secretarias de Estado neste período. No entanto, não se pode defender que tenham sido os traços mais marcantes da composição das repartições ministeriais. Mais do que ajudar a explicar, este modelo frustra em grande medida a explicação, porque não dá elementos para compreender por que é que, por exemplo, no período contra-revolucionário se assiste à introdução de alguns aspectos inovadores ao nível do funcionamento das repartições, porque é que os amanuenses se sujeitavam às más condições de trabalho sem grandes perspectivas de progressão e com a certeza de não serem pagos em dia, porque é que os porteiros tinham formalmente salários mais elevados do que os amanuenses. A resposta a este tipo de questões só pode ser dada pelo reconhecimento da existência e da importância de uma organização informal da administração que Weber não considerou, ou considerou supérflua, nos seus *ideais tipos*. Estes aspectos são centrais para a administração da primeira metade do século XIX em Portugal, não representando a meu ver um atraso ou uma deficiência na construção do Estado burocrático contemporâneo. Pelo que fica dito, não usarei o seu modelo de Estado burocrático como linha argumentativa central da minha análise. Não deixarei de utilizar, contudo, muitos dos seus incontornáveis conceitos e interpretações.

Pierre Legendre é outra referência da história da administração pública. Este autor foi o pioneiro de uma renovação da disciplina, operando a partir de finais dos anos 60 uma diversificação de objectos e fontes. Ele foi, por exemplo, o primeiro a estudar a arquitectura dos edifícios administrativos e a utilizar o cinema como meio de conhecimento da administração. A partir da filosofia do direito, desenvolveu uma

¹² Cf. Weber, 1995, pp. 294-297.

¹³ Cf. *Idem*, pp. 301-303.

verdadeira interdisciplinaridade no estudo do Estado, utilizando sobretudo ferramentas da psicanálise¹⁴. Apesar da sua difícil operacionalização, a obra de Legendre permitiu, em termos gerais, aprofundar o meu projecto. Por um lado, com um contributo acima de tudo metodológico: questionar a ordem jurídica e estadual ocidental, a qual é apresentada por este autor como dogma que é necessário desmontar, permite olhar para o passado, neste caso, da burocracia ministerial, como construção, como sistema de crença em que todos participam e que é preciso considerar através desse ponto de vista¹⁵. Neste sentido, na introdução à edição de 1992 da sua história da administração pública francesa, Legendre colocou assim a questão: “Demasiados discursos enfáticos e demasiadas pretensões cientistas acabaram por fazer esquecer que o Estado é um utensílio dentro da cultura, um aparelho destinado a domesticar a energia necessária à vida e à reprodução da humanidade que nós chamamos de poder. A esse título de utensílio, o Estado tem lugar entre as grandes invenções, não somente à semelhança do carrinho de mão ou da máquina a vapor, que transformam a energia pondo-a ao serviço de uma função mecânica, mas de forma idêntica aos sistemas mitológicos e religiosos que se tornam, ao fundá-la, na lei de uma organização social”¹⁶.

Por outro lado, o legado de Pierre Legendre também foi importante para aprofundar a análise dos empregados das secretarias de Estado e das representações a eles associadas. A ideia, por si desenvolvida, de que, sendo o Estado uma referência, dotado de uma função normativa de distinção, é ele quem cria, quem institui, os próprios cidadãos - que, nessa medida, são como seus filhos - foi determinante. Esta metáfora do Estado como pai, de clara inspiração psicanalítica, é o contributo mais citado de Legendre para a história da administração, pois permite compreender melhor as imagens criadas à volta do Estado, a relação entre administração e administrados, mas também, em particular, a relação dos empregados com as instituições às quais pertencem e a relação deles com o Estado e com a sociedade em geral¹⁷.

Guy Thuillier, por sua vez e em sentido praticamente inverso, construiu uma longa obra de estudo sobre a administração pública, descrevendo-a exclusivamente do

¹⁴ Cf., além das suas *Lições*, Legendre, 1992b e Cassese, 1980, pp. 104-113.

¹⁵ Cf. Legendre, 1976.

¹⁶ Legendre, 1992b, p. 13.

¹⁷ Cf. Legendre, 1992a.

ponto de vista dos funcionários públicos. O seu trabalho é sobretudo importante pela recolha de testemunhos e por apontar muitas pistas de investigação a partir de quem conhece a administração por dentro. Foi ele quem pela primeira vez estudou e sublinhou a importância dos gestos, da linguagem e das condições materiais na rotina administrativa do Estado francês contemporâneo¹⁸. Como já expliquei, a estes temas decidi dar particular atenção, dentro dos limites das fontes, mesmo se, ao contrário de Thuillier, não defenda que a história da administração deva ser exclusivamente uma descrição do quotidiano burocrático. O problema do posicionamento metodológico deste autor é que este se fecha demasiado nos factos, desenvolvendo uma crítica militante, quanto a mim bastante empobrecedora, ao uso da teoria na história da administração¹⁹. No entanto, a sua obra, nomeadamente a descrição exhaustiva que Thuillier fez do funcionamento dos ministérios franceses, permitiu-me em muitas alturas definir a pesquisa, constatar lacunas e levar a análise dos dados a pontos que para mim não eram à partida nada óbvios²⁰.

Discípulo do administrativista italiano Sabino Cassese, Guido Melis foi em grande medida responsável pela dinamização da actual historiografia administrativa italiana, que tem dado provas das vantagens da reflexão interdisciplinar e que inspira em grande medida este trabalho, como será explicitado ao longo das suas páginas. Melis consegue, na sua obra, aliar um grande conhecimento dos modelos administrativos e jurídicos à procura de fontes menos ortodoxas, ao interesse por objectos de estudo da administração menos óbvios e à capacidade de elaborar grelhas de compreensão das diferentes épocas da administração pública italiana²¹. Foi Melis, aliás, um dos que mais cedo desenvolveu a ideia da importância do mundo do funcionário público para a compreensão da história da administração, usando para isso as designações de cultura do empregado e de cultura administrativa²².

¹⁸ Cf., por todos Thuillier, 1999.

¹⁹ Daí resultou alguma desconsideração que Thuillier goza na academia francesa e não só. Sobre o assunto, cf. a resposta de Jan Raadschelders, em “The Use of Models in Administrative History. A Reply to Thuillier”, in Wunder (ed.), 1995, pp. 263-266.

²⁰ Cf. Thuillier, 2004 (1976).

²¹ Cf. Melis, 1996.

²² Cf. Melis, Guido, “La Cultura e il Mondo degli Impiegati”, in Cassese, 1984, pp. 301-383.

Também em Itália, Bernardo Sordi e Luca Mannori fizeram publicar uma história da administração europeia que veio romper com limites cronológicos, de fontes e de interpretação e que conseguiu reunir os últimos desenvolvimentos da historiografia administrativa. Além de ter sido essencial para a contextualização dos meus pontos de análise, esta obra passou a constituir uma referência obrigatória dos estudos sobre a administração da Europa em geral²³.

Noutra área, a da história social, de inspiração maioritariamente anglo-saxónica, havia já uma longa tradição no estudo nomeadamente prosopográfico dos funcionários públicos, cujos dados permitiram avaliar comparativamente a evolução dos efectivos nacionais, o recrutamento social, a progressão nas carreiras, entre outros aspectos que caracterizam a composição humana da administração²⁴. Contudo, a prioridade da sua análise foi quase sempre colocada ao nível das chefias administrativas. Como já defendi, no contexto de uma história da cultura burocrática das repartições, interessa-me em igual medida o estudo dos empregados subalternos, pelo que a utilização das contribuições filiadas nesta área de investigação só parcialmente foi eficaz para este trabalho. O mesmo se pode dizer das tentativas em estabelecer teorias macro de explicação da história do Estado ocidental que se têm produzido na área da sociologia histórica e que foram interessantes em vários momentos da construção do objecto da tese e da sua análise, mas que pelas razões já apontadas não foram adoptadas como modelos explicativos desta dissertação²⁵. Nesta perspectiva, esta tese procura sobretudo explicar o fenómeno da administração ministerial da primeira metade do século XIX em Portugal através da análise do nível micro da sua realidade, um passo sem o qual qualquer abordagem comparativa mais geral é impraticável.

A ciência política, por seu lado, tem revelado uma atenção crescente pela administração pública, produzindo algumas reflexões e estudos de caso com resultados assinaláveis. Se em Inglaterra ou nos Estados Unidos o estudo da relação da administração com a política há décadas que ocupa politólogos, em França só nos

²³ Cf. Mannori e Sordi, 2001.

²⁴ Cf., a título exemplificativo, Flora, 1983 e Church, 1981.

²⁵ Cf., por exemplo, Silberman, 1993 e Mann, 1991.

últimos anos é que foi ganhando terreno aos temas tradicionais desta área de estudos²⁶. Alargando o seu objecto de trabalho para além da prosopografia dos actores, incluindo, por exemplo, a sociologia das instituições e do quotidiano administrativo, a ciência política ajudou a compreender melhor a administração em toda a sua complexidade²⁷. Nas suas abordagens está presente a análise histórica. A construção e interpretação do objecto desta dissertação passou também pela incorporação crítica da sua produção científica.

Em termos de enquadramento teórico geral, a abertura a um novo campo de investigação sobre o quotidiano administrativo deveu muito às obras de Michel Foucault e de Pierre Bourdieu. Elas serviram, nomeadamente, para reforçar e pensar criticamente a ideia da importância das formas invisíveis de poder e da força estruturante das práticas²⁸.

Em Portugal existe naturalmente um legado historiográfico do qual esta tese usufruiu e que procurou aprofundar. Estão actualmente à disposição resumos bibliográficos muito completos que o descrevem e que tornam descabida a sua repetição²⁹. Muito sucintamente, cumpre destacar o nome de Luís Nuno Espinha da Silveira, cujos trabalhos e projectos sobre a administração territorial e a administração

²⁶ Cf. Dreyfus e Eymeri, 2006.

²⁷ Cf. Eymeri, Jean-Michel, “Conclusion. Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l’action publiques”, in *Idem*, pp. 269-283. É o caso, por exemplo, da obra sobre a relação da administração com o público de Vincent Dubois, que utiliza as perspectivas de análise dos estudos à volta do “bureaucratic encounter”, como o de Georges Serra, “Citizen-Initiated Contact and Satisfaction with Bureaucracy: A Multivariate Analysis”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2), 1995, pp. 175-188, o de Steven A. Peterson, “Sources of Citizens’ Bureaucratic Contact. A Multivariate Analysis”, *Administration and Society*, 20 (2), 1988, pp. 152-165, o de Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980 ou o de Charles T. Goodsell, “The Public Encounter and its Study”, *The Public Encounter. Where State and Citizen Meet*, Bloomington, Indiana University Press, 1980, pp. 3-64. Cf. Dubois, 2003, pp. 11-13.

²⁸ Sobretudo Foucault, 1999 (1975) e Bourdieu, 1989.

²⁹ Cf. Fernandes, 2003 e Hespanha, 2004a.

das finanças são incontornáveis para a história do Estado liberal³⁰. Na área da história constitucional, as obras de Joaquim Gomes Canotilho e de António Manuel Hespanha foram essenciais para o estabelecimento e a compreensão da estrutura do Estado da época e dos diferentes modelos em confronto³¹. Os últimos trabalhos de António Manuel Hespanha de crítica ao Estado liberal de oitocentos foram referências obrigatórias na compreensão do papel central da administração na monarquia constitucional³². De uma outra área de estudos e muito inspiradora para o meu trabalho foi a dissertação de doutoramento de Maria Alexandre Lousada sobre os espaços de sociabilidade em Lisboa³³. Sem este estudo, a caracterização da vida e do trabalho dos empregados dos ministérios que procurei fazer teria ficado muito mais obscura.

Trabalhos de fundo sobre o funcionamento da administração central e sobre a estrutura das secretarias de Estado da monarquia constitucional, sobretudo para este período anterior à Regeneração, eram muito escassos³⁴.

A única tentativa de estabelecer em termos gerais a composição orgânica dos ministérios na primeira metade do século XIX foi realizada por A. H. de Oliveira Marques no volume da *Nova História de Portugal* dedicado ao período, mas sofre de muitas lacunas e contém várias imprecisões ao nível da reconstituição das repartições e do seu quadro de pessoal³⁵.

José Subtil tem-se debruçado sobre a administração de finais do Antigo Regime, analisando a estrutura do Estado de setecentos, a evolução das carreiras administrativas

³⁰ Cf. Silveira, 1987, pp. 505-529, 1997, 1998, pp. 319-333, 2000 e projecto *Atlas. Cartografia Histórica*, in <http://www.fcsh.unl.pt/atlas2005>.

³¹ Cf. Canotilho, 2002 e Hespanha, 2004b.

³² Sobretudo Hespanha, 2004b.

³³ Infelizmente, ainda por publicar. Cf. Lousada, 1995.

³⁴ A maioria dos estudos que já existiam tinham sido produzidos no seio das próprias instituições, com carácter celebratório ou descritivo, sem grande qualidade científica. As excepções a referir são os trabalhos de Guilherme de Oliveira Martins e de José Subtil sobre o ministério das finanças. Cf. G. O. Martins, 1988 e Subtil, 1996b. Nem, tampouco, para a época anterior. Como veremos adiante, a história do funcionamento das secretarias de Estado de Antigo Regime está ainda por fazer.

³⁵ Cf. Marques, A. H. de Oliveira, “Capítulo V – Organização Administrativa e Política”, in Marques, 2002, pp. 200-204.

e a lógica do poder³⁶. Os estudos mais importantes sobre o Ministério da Fazenda e sobre o significado político das secretarias de Estado são da sua autoria³⁷. Além disso, as suas conclusões e as suas ferramentas de análise foram por mim adoptadas ao longo da investigação e essenciais para a compreensão geral do objecto de trabalho.

Sobre a Secretaria de Estado do Reino, há que referir o guia do fundo documental da Torre do Tombo elaborado por Paulo Tremoceiro e Teresa Revés Jorge, que só por si lança muitas luzes sobre a organização das suas repartições e sobre o seu funcionamento burocrático³⁸.

Muito recentemente Ana Canas Delgado Martins publicou a sua tese de doutoramento sobre a estrutura e os processos administrativos do governo português do início do século XIX até à Revolução de 1820, com especial enfoque no período da permanência da corte portuguesa no Brasil. Se tivesse tido acesso a esta investigação numa fase mais inicial da minha pesquisa, ela ter-me-ia poupado muito trabalho³⁹.

A única investigação de fôlego sobre a burocracia estatal do liberalismo foi feita por Pedro Tavares de Almeida no âmbito da sua dissertação de doutoramento dedicada à construção do Estado liberal na segunda metade do século XIX. Entre outros aspectos relacionados com a configuração do Estado liberal, Tavares de Almeida analisa as chefias administrativas ministeriais, a organização geral dos ministérios e as ideias correntes sobre a burocracia liberal. Sem esta obra não teria sido possível formular o meu projecto e, muito menos, elaborar a tese segundo os condicionalismos materiais e temporais a que estava sujeita⁴⁰. A sua caracterização social dos ministérios da Regeneração, com os factos que divulga e a análise que propõe, mesmo sendo a sua abordagem em grande medida diferente da que optei por fazer, foi uma referência constante desta pesquisa, como darei conta ao longo da exposição.

³⁶ Cf. Subtil, José, “Os Poderes do Centro. Governo e Administração”, *in* Hespanha (coord.), 1993, pp. 157-193 e Subtil, 1996a.

³⁷ Cf. Subtil, 1996b, 2006a, pp. 36-69 e 2006b.

³⁸ Cf. Tremoceiro e Jorge, 1999.

³⁹ Cf. A. C. D. Martins, 2007.

⁴⁰ Cf. P. T. de Almeida, 1995. Apesar de estar por publicar, está agora disponível na internet, no site da biblioteca da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

Caminho percorrido

O que proponho, nesta medida, é que o termo cultura burocrática sirva para incorporar este património científico, centrando o estudo da administração pública portuguesa no interior das repartições, pensando nos aspectos humanos, materiais e simbólicos que as compõem.

Pondo de parte a conotação pejorativa que foi adquirindo, a criação do conceito de *bureaucratie* em França em meados do século XVIII remetia para a ideia do poder que detinham os escritórios ministeriais, mais tarde interpretado como dominante⁴¹. Nada impede, no entanto, que a sua adopção tenha um sentido distinto. Se a expressão cultura administrativa tem sido usada sobretudo para caracterizar a produção de doutrina e de manuais administrativos, a de cultura burocrática permite alargar mais o objecto a partir, precisamente, de uma análise das repartições, incluindo assim a cultura dos empregados, as tradições organizativas e processuais, as rotinas, o espaço para a inovação, as representações. Para isso, há que fazer a distinção do uso do adjectivo, como se faz aqui, em relação à concepção de burocracia como estrutura racional formal no sentido dado por Weber, como já foi dito. De certa maneira, procurei fazer uma aproximação do significado do adjectivo à origem etimológica da palavra burocracia, que, de acordo com algumas opiniões, vem da palavra *bura*, do latim popular, que na Idade Média era o nome de um estofado verde de lã grosseira usado nas mesas de trabalho, depois identificado com a própria mesa de escrever e, mais tarde, designando os locais onde os oficiais de escrita trabalhavam⁴². Neste caso concreto, estudar a cultura burocrática ministerial significa estudar o funcionamento interno dos serviços centrais das secretarias de Estado liberais na primeira metade do século XIX, analisando não só o modo como o Estado liberal, o poder executivo e a ciência administrativa se desenvolveram e organizaram para fazer frente às novas exigências administrativas e à nova conjuntura, mas também a forma como a rotina dos funcionários públicos se

⁴¹ Cf. Page, Edward C., “What is Bureaucracy?”, in Page, 1992 (1985), p. 5.

⁴² Cf. Fischer, 1989, p. 56.

definia e era estruturada por hábitos, gestos, procedimentos, mentalidades e objectos e como, a partir dessa rotina e da incorporação de factores exógenos a ela, se reproduziram e se estruturaram novas representações sobre a burocracia e se criaram outras dinâmicas administrativas⁴³.

Para caracterizar deste modo a cultura burocrática dos ministérios na primeira metade do século XIX, havia que mergulhar nas fontes. Acima de tudo, havia que explorar os arquivos das secretarias de Estado, mas também espólios, manuais, memórias, ficção, periódicos, almanaques, as actas dos debates parlamentares e o Arquivo Histórico Parlamentar, os *Orçamentos Gerais do Estado*, plantas, mapas, estampas e quadros, entre outras. Só assim seria possível resgatar a lógica interna das repartições e encontrar os vários sentidos das reformas, tanto macro como micro, e das práticas e das representações. Nas palavras de Pietro Costa, assim procurar fazer uma história *através de* palavras, objectos e imagens e não apenas *de* palavras, objectos e imagens⁴⁴.

Nem sempre foi fácil, nomeadamente no que diz respeito aos arquivos das secretarias de Estado. Nos Arquivos Nacionais das Torre do Tombo, encontram-se os fundos de quatro ministérios: o do Reino, o da Fazenda, o dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça e o dos Negócios Estrangeiros. Os fundos da Secretaria de Estado da Marinha e do Ultramar estão divididos por dois arquivos segundo as duas secretarias: o Arquivo da Marinha, na Biblioteca Geral no edifício da Cordoaria Nacional, e o Arquivo Histórico Ultramarino, nomeadamente na secção denominada de “Reino”, ainda praticamente por classificar⁴⁵. Os da Guerra encontram-se no Arquivo Histórico-Militar.

⁴³ Foi também neste sentido que Jean-Michel Eymeri definiu recentemente o termo de “cultura de instituição: “On propose donc d’appeler ‘culture d’institution’ le composé indécomposable de représentation, de croyances, de savoirs, de savoir-faire et de pratiques, caractéristique de cette institution et commun à ceux qui la peuplent. De fait, les cultures d’institution sont la forme incorporée, c’est à-dire à la fois subjectivée et objectivée, des institutions: elles sont l’institution faite corps”, in Dreyfus e Eymeri, 2006, p. 272.

⁴⁴ Cf. P. Costa, 2006, p. 176

⁴⁵ A secção do “Reino” do AHU tem sido identificada, polemicamente, como sendo documentação pertencente à Secretaria de Estado dos Negócios do Reino que estaria mal arquivada. Depois da minha incursão nos diversos arquivos das secretarias de Estado, estou plenamente convencida de que a grande maioria deste fundo diz respeito aos negócios da Secretaria de Estado do Ultramar que não pertenciam a

Ao todo, são milhares de documentos. Só uma pequeníssima parte deles estão tratados convenientemente, com bons descritores. As únicas excepções são os guias documentais dos arquivos dos ministérios do Reino e o dos Negócios Estrangeiros⁴⁶.

Os espólios de Rodrigo da Fonseca Magalhães, preservado na Biblioteca Nacional, e o de Bartolomeu dos Mártires Dias e Sousa, na Torre do Tombo, foram, nesta medida, essenciais para colmatar muitas das lacunas de informação.

A falta de tratamento dos arquivos ministeriais explica em grande parte porque até agora não existiam trabalhos de investigação sobre as secretarias de Estado nesta época, em que também são mais escassas as fontes impressas. Para o conseguir realizar, tive de seleccionar, entre a documentação das secretarias de Estado, aquela que dissesse respeito directamente à organização burocrática das repartições, fazendo somente breves incursões aos restantes maços e livros de modo a verificar a aplicação das regras de comunicação e de registo. Ficou de fora, portanto, tudo o que diz respeito à acção ministerial, ou seja, ao conteúdo das decisões que foram tomadas e como foram executadas e mandadas executar pelas diversas secretarias de Estado. Neste sentido, esta é uma história administrativa da administração. Espero que a partir daqui outras investigações possam vir a ser feitas com mais facilidade, permitindo no futuro perceber melhor qual era o poder de facto e o poder relativo dos ministérios na governação do Estado.

Para apresentar os resultados deste estudo dividi a exposição em três partes distintas: I. Institucionalizar, II. Administrar e III. Funcionar.

Cada uma destas partes corresponde a um nível diferente da realidade das secretarias de Estado. Num primeiro plano, o tempo da institucionalização da administração liberal, da identificação do poder executivo com o poder dos ministros e

nenhuma das regiões ultramarinas, pelas quais a restante documentação do AHU foi dividida, e não a documentação pertencente à Secretaria de Estado do Reino. Nele podem encontrar-se: correspondência de outras instituições do reino, livros de registo, circulares, notas e relatórios internos, documentação relativa à administração do pessoal, entre outros papéis, quase todos pertencentes ao expediente da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar, secção do Ultramar. Aliás, o mesmo critério foi adoptado na Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros. Aí, também, a documentação que não pertence às relações com as potências estrangeiras é muitas vezes referida como “do Reino”.

⁴⁶ Cf. Tremoceiro e Jorge, 1999 e Farinha, 1990.

respectivos ministérios. Em segundo lugar, a administração como gestão desse poder executivo, incluindo a relação entre os diferentes órgãos que constituíam o Estado, a estrutura da carreira dos empregados e do trabalho administrativo. Por fim, o nível do funcionamento quotidiano das repartições ministeriais e das imagens a ele associadas.

Estas três escalas de análise acabaram por corresponder a três abordagens diferentes, a três maneiras de contar a história.

A primeira filiar-se-á numa história política e jurídica da administração no sentido mais tradicional. Darei conta, muito sucintamente, da evolução dos momentos políticos e das correspondentes escolhas para a administração do Estado. Analisarei mais detalhadamente a estrutura de cada secretaria de Estado, das suas repartições e do seu pessoal. A finalizar esta parte, farei um resumo geral das principais tendências organizativas dos ministérios. Esta secção, necessariamente mais descritiva, fornecerá, deste modo, os dados que constituirão a base do desenvolvimento das restantes partes da dissertação.

A segunda abordagem, embora não sendo alheia a uma análise política, identificar-se-á mais com uma vertente institucional e social da administração. Num primeiro momento, tratarei da organização geral do poder executivo e da relação das secretarias de Estado com os outros elementos que o compõem, identificarei os responsáveis pela administração efectiva dos ministérios no seu interior e como se processava, em termos gerais, essa direcção. Depois, dedicar-me-ei à administração do quadro de pessoal das secretarias, analisando as políticas de recrutamento, a estrutura da remuneração e a configuração das carreiras e do estatuto oficial dos empregados administrativos ministeriais. No fim, analisarei o modo como se estruturava o expediente, os tipos documentais produzidos e recebidos nas repartições ministeriais e o tratamento a que estes eram sujeitos.

A terceira poder-se-ia denominar uma história da rotina burocrática, com inspiração em trabalhos de etnografia e sociologia das profissões, em estudos de sociologia do quotidiano, de ciência política, na sua vertente mais interdisciplinar, de análise de representações, entre outras. Nesta fase, irei caracterizar o dia-a-dia das repartições ministeriais e a sua estruturação em torno dos eixos do espaço, do tempo e dos gestos. A seguir, examinarei os reflexos do trabalho burocrático, e das expectativas oficiais e internas relativas à prestação de cada um, na psicologia, na qualidade de vida

e no estatuto social dos empregados das secretarias de Estado. A finalizar esta parte e a dissertação, procurarei esclarecer a relação da sociedade com as repartições centrais dos ministérios, em termos de utilização efectiva dos seus serviços e das representações sociais em circulação sobre a necessidade e a eficiência das repartições e dos seus empregados.

O que pretendo, no final, com esta *Cultura Burocrática Ministerial*, é ter conseguido descrever minuciosamente as secretarias de Estado até 1851, através de uma escolha variada de fontes e de uma leitura informada das mesmas, no sentido da definição, hoje já considerada clássica, de cultura proposta por Clifford Geertz: “Como sistema de signos inter-relacionados (que eu, ignorando os usos locais, denominaria de símbolos), a cultura não é um poder, não é algo a que se poderiam atribuir factos sociais, comportamentos, instituições ou processos como causas; é, antes, um contexto, algo pelo qual estes factores podem ser inteligivelmente – ou seja, densamente - descritos”⁴⁷.

Nota técnica

As três partes que constituem esta dissertação são em grande medida autónomas umas em relação às outras. No entanto, uma vez que correspondem a diferentes perspectivas de análise da mesma realidade, muitos tópicos são abordados em mais do que uma secção, com diferentes níveis de desenvolvimento. Por isso, para ajudar à leitura e compreensão geral do texto, recorri muito frequentemente às inter-remissões, devidamente assinaladas em notas de rodapé.

Apesar de os termos não serem nesta época adoptados exactamente com o mesmo significado, como irei analisar atempadamente, utilizei, por uma questão de estilo, no decorrer da narrativa os nomes de “secretaria de Estado” e de “ministério” - e respectivas palavras derivadas - como sinónimos.

⁴⁷ Geertz, 2000, p. 14.

Nas citações, respeitei as grafias originais. Num trabalho em que se pretende valorizar a dimensão material da administração, nomeadamente da escrita administrativa, esta pareceu-me a opção mais acertada. Por apresentarem, em diferentes contextos, diferentes formas escritas, os nomes próprios foram actualizados.

Abreviaturas utilizadas:

AHM	– Arquivo Histórico-Militar
AHMOP	– Arquivo Histórico do Ministério das Obras Públicas
AHP	– Arquivo Histórico-Parlamentar
AHU	– Arquivo Histórico Ultramarino
BM-AH	– Biblioteca da Marinha - Arquivo Histórico
BNP	– Biblioteca Nacional de Portugal
CDR	– <i>Colecção de Decretos e Regulamentos</i> (1832-1833) [BNP, F. 5632]
CLP	– <i>Colecção de Legislação Portuguesa</i> (1736-1820) [<i>Idem</i>]
COLP	– <i>Colecção Oficial de Legislação Portuguesa</i> (1820-1851) [<i>Idem</i>]
DP	– Debates Parlamentares (1821-1851) [<i>Diário das Cortes Gerais e Extraordinárias</i> , de 1821/2 e de 1837/8, e <i>Diário da Câmara dos Senhores Deputados</i> de 1822 a 1851, in http://debates.parlamento.pt]
IN/CM	– Imprensa Nacional / Casa da Moeda
SENE	– Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros
SENEJ	– Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça
SENF	– Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda
SENG	– Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra
SENR	– Secretaria de Estado dos Negócios do Reino

PARTE I

INSTITUCIONALIZAR

CAPÍTULO I

AS SECRETARIAS DE ESTADO DO ANTIGO REGIME

A Constituição Política da Monarquia de 1822 estabelecia que:

“O Governo da Nação Portuguesa é a Monarquia constitucional hereditária, com leis fundamentais, que regulem o exercício dos três poderes políticos”.

“Estes poderes são legislativo, executivo e judicial. O primeiro reside nas Cortes com dependência da sanção do Rei, O segundo está no Rei e nos Secretários de Estado que o exercitam debaixo da autoridade do mesmo Rei. O terceiro está nos Juizes”⁴⁸.

Adiante desenvolvia:

“Haverá seis Secretários de Estado, a saber, o dos Negócios do Reino, da Justiça, da Fazenda, da Guerra, da Marinha e Estrangeiros”⁴⁹.

A promulgação da Constituição foi o momento instituidor do princípio da separação de poderes em Portugal. A concepção do poder executivo enquanto poder distinto, dirigido pelo rei e assessorado pelos secretários de Estado, constituía uma nova forma de governo. No entanto, a existência de secretários de Estado e respectivas secretarias não era uma novidade.

Os reis dos séculos XV e XVI já contavam com secretários privados que os auxiliavam na escrita da correspondência e organização dos papéis⁵⁰. Os reis da dinastia filipina nomearam secretários de Estado para os assessorar no tratamento dos negócios relativos à coroa portuguesa⁵¹. D. João IV criou o cargo de secretário de Estado, com esta denominação, logo em 1641, com o objectivo inicial de secretariar o agendamento e as reuniões do Conselho de Estado. Três anos depois, em 1643, as competências da Secretaria das Mercês e do Expediente foram separadas das da Secretaria de Estado,

⁴⁸ *Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822*, Artigos 29 e 30.

⁴⁹ *Idem*, Capítulo VI, Artigo 157.

⁵⁰ Sobre os secretários dos reis das primeiras dinastias, cf. Merêa, 1965, pp. 7-8.

⁵¹ Cf. *Idem*, pp. 9-13.

criando-se assim dois secretários do rei distintos, aos quais se acrescentava depois mais um, o da Assinatura⁵². Com o Alvará de 1643, da nomeação de um secretário passava-se para a criação de secretarias. O termo em si pressupunha já a existência de um lugar próprio em que despachasse o ministro competente, necessariamente no paço, junto ao rei, e eventualmente auxiliado por oficiais⁵³. D. Afonso VI, por sua vez, restaurou a figura do Escrivão da Puridade. Nos cinco anos em que existiu o cargo, durante a breve duração deste reinado, o seu titular, o Conde de Castelo Melhor, concentrou em si as principais decisões políticas e administrativas, experimentando uma forma de governo alternativa e concorrencial ao governo polissinodal⁵⁴.

Os secretários de Estado, se numa primeira fase seriam meros mediadores entre o rei e os órgãos governativos, progressivamente ganharam mais poder e autonomia na decisão dos negócios. Até meados do século XVIII, eles eram recrutados entre a pequena nobreza, ao contrário do que acontecia entre os ofícios da casa Real, e não estavam legitimados pelo conhecimento do direito, como sucedia nos altos cargos da magistratura, assumindo-se assim, também neste aspecto, como um novo paradigma de poder⁵⁵. A introdução desta lógica de recrutamento dos secretários de Estado e o aumento da sua autonomia não se puderam fazer sem conflitos com os outros ofícios da corte e com os tribunais e os conselhos superiores do reino⁵⁶.

Apesar das resistências, o reforço do poder real, no quadro da afirmação de um novo paradigma social de governo, estadualista, implicou um progressivo crescimento das atribuições das secretarias de Estado. No reinado de D. João V, esta alteração da concepção de governo foi expressa logo na não convocação das cortes e no apagamento

⁵² Alvará de 29 de Novembro de 1643, in BNP Reservados, *Pombalina*, Cód. 152.

⁵³ Sobre a criação do cargo de secretário de Estado e a sua evolução para a existência de secretarias de Estado, cf. Subtil, 2006b, p. 28-34.

⁵⁴ Regimento de 12 de Março de 1663. Sobre o significado da administração do conde de Castelo Melhor, cf. Xavier e Cardim, 2006, pp. 134-164.

⁵⁵ Em relação à origem social dos secretários de Estado nos séculos XVII e XVIII, cf. Monteiro, 2003, pp. 127-129.

⁵⁶ Conflito que se expressa logo na nomeação do primeiro secretário de Estado, Francisco de Lucena, que é envolvido em suspeitas e intrigas palacianas, acusado de conspirar contra o rei, e que acaba por ser executado em Abril de 1643.

político do Conselho de Estado⁵⁷. Significativamente, em 1713, os despachos ordinários foram dispensados de subir à assinatura real, passando as secretarias a ter um muito maior controlo sobre o expediente dos restantes tribunais⁵⁸.

Nesta conjuntura, deixava de fazer sentido a divisão de matérias e o tipo de designação estabelecido em meados do século XVII. D. João V, por influência do seu ministro, o Cardeal da Mota, reformou as secretarias de Estado, dividindo-as por áreas de governo e reforçando o papel governativo dos secretários de Estado⁵⁹. Em 1736, promulgou um Alvará com a reorganização administrativa que definia a existência de três grandes secretarias: a Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino, a Secretaria de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos e a Secretaria de Estado dos Estrangeiros e Guerras. A partir destas três, formaram-se todas as secretarias de Estado subsequentes.

A organização interna das secretarias de Estado estabelecidas pelo Alvará de 1736 só terá sido implantada depois, quando D. José I foi jurado rei. As séries dos livros de registo dos arquivos das secretarias iniciam-se invariavelmente entre os anos de 1750 e 1760, denunciando materialmente este processo. Este facto deveu-se muito provavelmente ao declínio político que os secretários de Estado experimentaram nos últimos anos do reinado de D. João V, em grande medida resultante do estado de saúde em que se encontravam os detentores dos cargos: o Cardeal da Mota, António Guedes de Moreira e Marco António de Azevedo Coutinho⁶⁰.

Apesar da crescente importância dos secretários de Estado, tornada possível a partir do momento em que foram criadas as secretarias de Estado especializadas, o seu estatuto e o seu poder efectivo estavam ainda em definição, entrando muitas vezes em conflito com a elite administrativa da monarquia jurisdicional. D. Luís da Cunha tinha alertado para a necessidade de atribuir oficialmente aos secretários de Estado o título de

⁵⁷ Cf. Subtil, 2006b, pp. 18-19.

⁵⁸ “Alvará, em que se estabelece a formalidade, que se deve observar no despacho dos negocios, que ficão pertencendo ao Expediente dos Tribunaes, e nos que devem consultar-se, e subir à Assignatura”, 24 de Julho de 1713, *in* Sousa, 1791, Tomo 6.^a, pp. 283-287.

⁵⁹ Carta do Cardeal da Mota ao rei, de 23 de Maio de 1736, *in* Brazão, 1978, p. 57 e Cunha, 1978 (1748?), pp. 14-15.

⁶⁰ Cf. Subtil, 2006b, pp. 20 e 85-86.

conselheiros de Estado, de forma a reforçar a sua autoridade simbólica, o que vem a suceder nas últimas décadas do século XVIII⁶¹.

Como demonstrou recentemente José Subtil, o primeiro governo de D. José não foi nomeado por razões políticas mas por necessidade de preencher os lugares vagos por morte dos respectivos secretários de Estado⁶². A grande modificação na geometria do poder do Antigo Regime terá sido vivida uns anos depois, na sequência do Terramoto de 1755 e do atentado a D. José I, em 1758. Sebastião José de Carvalho e Melo, o futuro Marquês de Pombal, terá tido um importante papel no reforço do poder dos secretários de Estado. Sobretudo, quando, depois do Terramoto que abalou Lisboa em Novembro de 1755, foi nomeado Secretário de Estado dos Negócios Interiores do Reino e lhe foi atribuída toda a autonomia necessária para lidar com a crise. Pombal, em resposta às resistências das elites nobres e eclesiásticas às reformas políticas e económicas, foi aumentando a sua autoridade e submetendo os tribunais e os conselhos superiores do reino ao controlo político do governo⁶³. Foi ele que, neste contexto, decidiu voltar a reunir nos edifícios a construir na nova Praça do Comércio, a principal praça da cidade reconstruída, as instituições públicas centrais. A eles deveriam juntar-se os mais importantes estabelecimentos comerciais e as secretarias de Estado, independentemente do local designado para a residência real. Esta intenção, mesmo se não cumprida imediatamente, pode ser vista como a representação, simbólica e física, do princípio do fim da administração do reino como a administração privada do rei⁶⁴.

O primeiro número do *Almanaque de Lisboa*, publicado em 1782, em nota sobre o funcionamento da Administração Pública em Portugal, sublinhava:

“Todos os Negócios, e Requerimentos reservados ao imediato conhecimento, e despacho de S. Majestade, e as Consultas dos Tribunais devem subir á sua Real

⁶¹ Cf. Cunha, 1978 (1748?), p. 15. Devido a um incidente diplomático com a França, que se tinha recusado a tratar os secretários de Estado portugueses por “excelência”, uma vez que não eram conselheiros de Estado, D. Luís da Cunha conseguiu negociar a progressiva atribuição do título aos detentores das pastas. Em 1796, D. Maria I, determinou que todos os secretários de Estado tinham, por virtude dos seus cargos, o título de “Conselheiros de Estado”. Cf. Merêa, 1965, p. 20.

⁶² Cf. Subtil, 2006b, pp. 85-86.

⁶³ Cf. *Idem*, pp. 93-98.

⁶⁴ Sobre a localização física das secretarias de Estado no século XIX, cf. Parte III, Capítulo I, 2.

presença pelos três Secretários do Estado na conformidade do Alvará de 28 de Julho de 1736⁶⁵.

Em 1788, as competências referentes à Fazenda foram separadas da Secretaria de Estado do Reino e divididos os Negócios Estrangeiros e da Guerra em duas secretarias distintas. Para isso nomearam-se novos secretários de Estado, mas não se procedeu à reorganização das secretarias. O efectivo estabelecimento da Secretaria da Fazenda só se conseguiu fazer em 1801, no ano em que uma nova reforma administrativa, já sob a alçada do futuro D. João VI, voltou a reagrupar a Secretaria dos Estrangeiros e da Guerra, ficando sem efeito a legislação de 1788. Esta só seria definitivamente dividida em duas com a Revolução liberal, em 1821. No mesmo ano foi criada a sexta secretaria de Estado, retirando mais uma vez as suas competências da Secretaria de Estado do Reino: a Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça.

Entre 1801 e 1821, eram, portanto, quatro as secretarias de Estado que tratavam do despacho dos negócios pertencentes à coroa. No Vintismo, já no quadro da ordem constitucional, criaram-se mais duas. Contudo, até ao estabelecimento definitivo do liberalismo, em 1834, estas secretarias tinham de conviver com os restantes tribunais superiores do reino, disputando competências, mesmo se elas já formalizavam um modelo institucional alternativo à estrutura polissinodal do poder⁶⁶.

Quando, em 1807, o rei D. João VI foi para o Rio de Janeiro, em consequência das Invasões Francesas, levou consigo a corte e grande parte dos altos oficiais do reino. Entre eles, seguiram secretários de Estado, oficiais de secretaria e documentos das suas repartições⁶⁷. No Brasil, formaram-se outras secretarias junto ao rei, à semelhança das metropolitanas, com novos secretários de Estado⁶⁸. Em Portugal, mantiveram-se as que já existiam, agora dependentes das instâncias governativas que sucessivamente o rei, os

⁶⁵ *Almanaque de Lisboa*, 1782, pp. 132-133.

⁶⁶ Sobre as secretarias de Estado no final do Antigo Regime, o seu papel na coexistência de modelos administrativos de funcionamento e na estandarização das práticas administrativas, cf. J. E. Almeida, 2007, pp. 182-192.

⁶⁷ Sobre a transferência dos arquivos das secretarias de Estado, cf. A. C. D. Martins, 2007, pp. 18-21.

⁶⁸ Sobre a formação da administração central no Brasil no período, cf. *Idem*, pp. 117-135.

franceses, os ingleses e novamente a coroa portuguesa foram estabelecendo para dirigir os negócios em Lisboa⁶⁹.

Figura 1: Quadro Histórico da formação das secretarias de Estado

c. 1600	Secretários de Despacho						
1643	Secretário de Estado			Secretário das Mercês e do Expediente			
c. 1700	Secretário de Estado			S. das Mercês e do Expediente	Secretário da Assinatura		
1736	Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino			SEN da Marinha e dos Domínios Ultramarinos	SE dos Negócios Estrangeiros e da Guerra		
1788-1801	SEN Reino		SEN Fazenda	SEN da Marinha e do Ultramar	SEN Estrangeiros e Guerra		
1821	SENR	SE Negócios Eclesiásticos e da Justiça	SENF	SEN da Marinha	SEN Estrangeiros	SEN Guerra	
1823	SENR	SENEJ	SENF	SEN da Marinha e do Ultramar	SENE	SENG	
1834	SENR	SENEJ	SENF	SEN da Marinha	SENE	SENG	
1835	SENR	SENEJ	SENF	SEN da Marinha e do Ultramar	SENE	SENG	
1851-1852	M Reino	M Obras Públicas, Com. e I.	MNEclesiásticos e da Justiça	M Fazenda	M Marinha e do Ultramar	MN Estrangeiros	M Guerra

Quanto à estrutura interna das secretarias de Estado, no Alvará de 1736, já aparecia a referência aos oficiais de secretaria, embora não seja possível precisar o seu número e a sua organização. A forma como são referidos esses oficiais mostrava como já pertenciam mais às secretarias, devendo responder ao oficial maior respectivo, do que propriamente ao secretário, revelando a importância e a autonomização da estrutura administrativa⁷⁰.

No início do reinado de D. José e no contexto da reforma do carácter dos ofícios públicos, estabeleceram-se ordenados para as diferentes categorias de oficialato. Em 1754, foram definidos os ordenados dos empregados ministeriais: o oficial maior

⁶⁹ Sobre as alterações administrativas introduzidas pelos diferentes governos entre 1807 e 1820, cf., por todos, *Idem*, pp. 25-113.

⁷⁰ CLP, 1736, fol. 96.

deveria receber anualmente 1.000\$, os oficiais 700\$ e o porteiro 600\$⁷¹. No quadro dos rendimentos das elites administrativas do fim do Antigo Regime, esses ordenados eram bastante satisfatórios, uma vez que eram superiores aos dos empregados do Desembargo do Paço ou aos dos oficiais do Conselho da Fazenda⁷².

No final do século XVIII, a existência de oficiais de secretaria generalizou-se a outras instituições⁷³, aparecendo novas categorias como as de oficial papelista e as de oficial supranumerário⁷⁴. Esta organização de tipo hierárquico entre oficiais maiores, oficiais e oficiais supranumerários foi se impondo como uma cadeia de comando necessária ao bom tratamento do expediente, distinguindo-se agora progressivamente de uma relação de tutela ou delegação. Depois, os empregados das secretarias passaram também a ser cada vez mais controlados pelo tempo dos relógios e a sua presença vigiada, sendo penalizados pecuniariamente pelo não cumprimento deste tipo de disposições internas⁷⁵.

Foi nesta altura que se começou a delinear a imagem do bom empregado como o empregado que cumpre bem o seu serviço, com uma ética de trabalho mais técnica do que moral. As medidas concretas para pôr fim aos ofícios patrimoniais e as tentativas de impor um regime salarial levadas a cabo a partir de meados do século XVIII terão contribuído para isso. Estas reformas inserem-se, mais uma vez, na nova concepção de poder estadualista, que os publicistas do século XVIII foram divulgando e que os reis adoptaram, tanto D. José I, através de Marquês de Pombal, como D. Maria e D. João VI. Agora, e perante a concepção comissarial dos ofícios, dos oficiais esperava-se que não só cumprissem os seus estatutos, mas também que servissem o Estado com a qualidade que requeria o bem de todos. Caso contrário e sem constrangimentos, o soberano, tal

⁷¹ Cf. *CLP*, 1754, pp. 237-240.

⁷² Cf. Subtil, 1996a, p. 87 e quadro XXX, p. 93.

⁷³ No final do século XVIII, há notícia da existência de oficial maior e de oficiais, por exemplo, na secretaria do Conselho Ultramarino, assim como no novo regimento do Desembargo do Paço, reformado em 1750, ou do Erário Régio, criado em 1761.

⁷⁴ Cf. *Almanaque de Lisboa para o anno de 1782*, Lisboa, Imprensa régia, 1782.

⁷⁵ Cf. Decreto de 10 de Agosto de 1805, sobre só receberem emolumentos os empregados que se apresentem efectiva e assiduamente nas secretarias, e “Instrução para servir de norma á execução do Decreto sobre os Emolumentos”, 30 de Setembro de 1805, in IAN/TT, *Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Liv. 635, fols. 2-2v. Aspecto desenvolvido adiante na Parte III, Capítulo I, 3.

como os tinha nomeado, podia destituí-los⁷⁶. Tendo presente a necessidade de formar os empregados públicos, promoveram-se também as reformas da educação primária e secundária do pombalismo, além de se ter instituído a Aula do Comércio que visava formar contabilistas segundo as novas regras de contabilidade e de registo e que formaria muitos futuros funcionários⁷⁷. É também neste contexto que surgiram as obras de intenção pedagógica e uniformizadora relacionada com a escrita, os seus estilos e as suas fórmulas⁷⁸.

A partir de meados do século XVIII, para além dos oficiais das secretarias, todos os que ocupavam lugares administrativos do reino passaram a ser considerados e chamados de empregados públicos. Neste período e durante toda a primeira metade do século XIX, eles eram empregados e não tanto funcionários (expressão de origem francesa) ou servidores públicos (de tradição inglesa). O termo “empregado”, sinónimo de ocupado, servia ainda perfeitamente a nova concepção de ofícios administrativos, subordinados ao exercício de uma actividade, neste caso pública, portanto também dependente da sua utilidade geral, no fim do Antigo Regime tal como era interpretada pelo soberano, no regime liberal tal como estava previsto nos textos constitucionais.

Por outro lado, como se pode constatar pelos termos que se têm vindo a privilegiar, neste período eram os secretários de Estado que dirigiam as secretarias. Já se usava o sinónimo “ministro” desde o século XVII, como se pode ler no Alvará de 1643, mas seria sobretudo por esta denominação, de secretários de Estado, que iriam ser chamados os mais altos membros do governo em Portugal até meados do século XIX. O termo, também de influência francesa, era mais preciso do que ministro, pois este usava-se no Antigo Regime para designar sem distinção todos os oficiais régios letrados⁷⁹. Os secretários de Estado, ao contrário dos restantes ministros, eram os que

⁷⁶ Cf. Freire, 1779, Liv. I, Tit. II, §. XX, p. 118 e “Instrução de D. José ao Desembargo do Paço de 4 de Março de 1775”, in *Suplemento à Collecção de Legislação Portuguesa para o anno de 1775*, p. 410.

⁷⁷ Cf. Maxwell, 1995, pp. 101-102.

⁷⁸ Cf. Parte III, Capítulo I, 3. Processo que se vai prolongar ao longo de todo o século XIX, à semelhança do que acontece no resto da Europa. Cf. Guido Melis e Giovanna Tosatti, “Il linguaggio della burocrazia italiana tra Otto e Novecento” in Mazzacane (cr.), 2001, pp. 129-148.

⁷⁹ Cf. J. E. Almeida, 2007, pp. 179-182.

verdadeiramente partilhavam com o rei a sua jurisdição máxima, recebendo ordens directamente do soberano⁸⁰. Segundo Bluteau, “Secretário” era:

“Aquele que tem por officio escrever as cartas de um Cavalheiro, Príncipe, &c., ou que toma, & guarda os segredos do seu senhor, para os declarar, & significar quando convém. Guarda o Secretário os segredos quando os cala. Dizia Cassiodoro que os Secretários deviam ser como as gavetas, que nunca se abrem, senão quando necessita o senhor de alguma coisa. Parece que por esta razão a palavra Latina *Secretarium*, antigamente significava Arquivo, como se vê no Código de Justiniano. [...] A capacidade, experiência, & fidelidade de um Secretário serve de guia nas mais intrincadas consultas, & caminhando com o fio de Ariadne na mão, pelo escuro labirinto das grandes empresas, desvia os Ministros do Minotauro do arrependimento”⁸¹.

Já o dicionário de Moraes, só na edição de 1831 compreende, na entrada de ministro, a definição de secretário de Estado:

“O que exerce emprego, e officio de Justiça, ou Político, ou de Fazenda, ou Evangélico; debaixo da subordinação aos Soberanos, e Prelados. [...] ‘Ministros *de Estado*’ do governo político, em que servem ao Soberano imediatamente, e são conselheiros natos *do estado*, ou *d’estado*, aliás *Secretários de Estado*”⁸².

O termo de secretário de Estado permitia, assim, distinguir os principais ministros do governo régio em relação aos restantes detentores de cargos políticos. Na primeira metade do século XIX, seria esse o nome oficial do cargo em Portugal, mesmo se a designação de “ministro” foi ganhando terreno, normalmente como prefixo do título de secretário de Estado, como iremos verificar adiante⁸³. Assim como, pela mesma lógica, oficialmente, os serviços centrais das secretarias de Estado não eram ainda considerados ministérios⁸⁴.

⁸⁰ Cf. A. C. D. Martins, 2007, p. 63.

⁸¹ Bluteau, 1712, Tomo VII, pp. 537-538.

⁸² A. M. Silva, 1831, Tomo I, p. 316.

⁸³ Cf. Parte II, Capítulo I, 3.

⁸⁴ Como veremos, só nos 40 do século XIX, *ministério* vai ser entendido como o conjunto de serviços e autoridades administrativas, submetidas a uma secretaria de Estado. Cf. Parte I, Capítulo II, 4. O *ministério* como sinónimo de governo (enquanto conjunto dos secretários de Estado) vai ser utilizado a partir de 1832. Cf. Parte II, Capítulo I, 1.

CAPÍTULO II

A INSTITUIÇÃO DAS SECRETARIAS DE ESTADO LIBERAIS

1. A constituição do poder executivo pela Revolução de 1820

Em 1820, o rei e a corte estavam no Rio de Janeiro. Portugal era governado por uma Regência, herdeira da presença dos Ingleses, na consequência das invasões francesas. O país estava devastado pela guerra, sofrendo uma grave crise de subsistência e sem meios para reestruturar as finanças e a economia. A reorganização política e institucional da sociedade portuguesa tornara-se inevitável. Sobre isso concordavam tradicionalistas, reformistas e revolucionários. Foi este o contexto da vitória do movimento que, em Agosto de 1820, no Porto, fez nomear uma Junta com o objectivo de estabelecer um regime constitucional. Lisboa teve de ceder, perante o avanço das tropas revolucionárias, das reclamações da Casa dos Vinte e Quatro e do Juiz do Povo e, mais tarde, do golpe da “Martinhada” que, em Novembro, impôs a realização de eleições por sufrágio directo. As eleições realizaram-se logo em Dezembro e, em meados de Janeiro, reuniam-se as cortes no Palácio das Necessidades.

Na sessão de 31 de Janeiro de 1821, as Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa aprovavam o decreto de criação e nomeação da Regência do Reino que deveria governar Portugal até ao retorno de D. João VI do Brasil. Depois da vitória da revolução e da realização de eleições, havia que extinguir a Junta Provisional do Governo Supremo do Reino e substituí-la por uma nova configuração que assegurasse o poder executivo da nação.

Assim, estabelecia-se que a Regência devia ser composta por cinco membros, um deles presidente, e por cinco secretários: do Reino, da Fazenda, da Guerra, dos Negócios Estrangeiros e da Marinha⁸⁵. Os assuntos da Guerra e dos Negócios Estrangeiros foram, deste modo, pela primeira vez separados em duas pastas distintas,

⁸⁵ DP, Sessão de 31/01/1821.

certamente pela consciência dos esforços que eram necessários fazer para a pacificação do país e de legitimação do novo regime.

No princípio de Julho desse ano, logo depois de chegar a Lisboa e de jurar as bases da Constituição nas cortes, o rei nomeou novo executivo e foi declarada a extinção da Regência⁸⁶. O rei, na nova configuração política, era quem detinha o poder executivo e a quem cabia nomear os secretários de Estado. Foram novamente cinco, com os mesmos títulos, os ministros nomeados por D. João VI.

Em Agosto, foi criada uma nova secretaria de Estado dedicada exclusivamente aos Negócios Eclesiásticos e da Justiça, retirando estas competências à Secretaria de Estado do Reino⁸⁷. Para que no novo quadro político e institucional, o poder executivo e o poder judicial, na sua função de aplicar as leis, estivessem separados, havia que reformar profundamente o aparelho administrativo de Antigo Regime de carácter jurisdicional. Nesse sentido, em primeiro lugar, era necessário conformar o governo a esse objectivo. A Secretaria de Estado do Reino passaria a dirigir a administração civil e a Secretaria de Estado da Justiça a regular a administração judicial, acumulando com os negócios eclesiásticos. Ficavam assim definidas as seis secretarias de Estado que iriam constar da Constituição de 1822 e que iriam encabeçar a administração do Estado até 1851.

A importância de definição do poder dos secretários de Estado, da sua relação com o poder legislativo e da regulamentação do funcionamento das secretarias esteve presente nos debates desde o início das sessões das cortes. A questão do equilíbrio dos poderes executivo e legislativo era um problema fundamental, não tanto por uma questão de controlo recíproco no sentido do princípio original de Montesquieu, mas sobretudo por uma questão de eficácia na harmonização entre a tradição monárquica de Antigo Regime e a nova concepção de soberania nacional que tinha no congresso uma das suas expressões e de cuja clara definição dependia o sucesso do regime constitucional⁸⁸.

⁸⁶ DP, Sessão de 07/09/1821.

⁸⁷ Decreto passado pelas cortes em 18 de Agosto de 1821 e promulgado pelo rei a 23, passando a Carta de Lei a 28 do mesmo mês e ano. Cf. *COLP*, 1821, N.º 116.

⁸⁸ Cf. Hespanha, 2004b, pp. 98-101 e Castro, 1990, Vol. I, pp. 119-121.

Se os contornos das funções dos secretários de Estado enquanto detentores, em nome do rei, do poder executivo, eram considerados temas obrigatórios, previstos nas bases da Constituição e que iriam constar do texto definitivo promulgado no mês de Setembro de 1822, já a organização das secretarias de Estado correspondentes era matéria remetida para regulamentação posterior. Era necessário, no entanto, mandar vir do Brasil, o mais brevemente possível, a documentação das secretarias que tinha sido levada com a corte em 1807, assim como estabelecer o modo de enquadramento dos oficiais ministeriais que tinham regressado com o rei do Rio de Janeiro logo em Setembro de 1821. Além do mais, as cortes tinham recrutado muitos oficiais das secretarias de Estado para a sua própria secretaria. Estes oficiais tinham de encarregar-se do tratamento dos papéis das cortes por turnos regulares, deixando as secretarias de Estado desfalcadas de pessoal⁸⁹. Todos estes factores contribuíram para a consciencialização da necessidade de proceder com rapidez à reforma das repartições ministeriais, estabelecendo o número exacto de oficiais por cada uma, a forma da sua nomeação e os seus ordenados, adequando-as ao novo regime constitucional.

Para resolver o problema do destino a dar aos empregados civis, militares e eclesiásticos vindos do Brasil fora criada uma comissão parlamentar especial. Em sessão de 30 de Outubro de 1821, a dita comissão, representada em Manuel Fernandes Tomás, submeteu uma proposta em que se advogava a admissão dos empregados das secretarias de Estado brasileiras na secretaria das cortes, segundo a sua idoneidade, serviços e antiguidade, o que foi prontamente rejeitado pela maioria, por se considerar injusto para os actuais servidores desses lugares. Da discussão, resultou a ideia de que o melhor seria incluí-los no quadro das secretarias de Estado em Lisboa. Para isso, era necessário pedir informação ao governo sobre o actual estado das secretarias de Estado, de modo a estabelecer o número e o modo de escolha dos oficiais. Decidiu-se assim, por ordem expedida em 31 de Outubro, que os secretários de Estado deviam fazer um relatório do estado das respectivas secretarias assim como uma proposta para a sua

⁸⁹ DP, Sessão de 03-02-1821.

regulação. Até se decretar uma nova organização estavam impedidas quaisquer nomeações ou alterações ao funcionamento das repartições ministeriais⁹⁰.

Recebidas estas disposições das cortes, os secretários resolveram, por sua própria iniciativa, juntarem-se e delinearem em conjunto um plano geral de organização das secretarias de Estado. Segundo os deputados que o discutiram, este projecto era demasiado ambicioso, porque propunha um aumento do número de empregados das secretarias e, consequentemente, também dos encargos do Tesouro Nacional. A Comissão da Fazenda que o apresentou nas cortes a 7 de Março de 1822 argumentou que este aumento da despesa era insustentável, uma vez que a que existia era já uma “exorbitância”:

“A esta espantosa, e em grande parte bem superflua despesa, foi conduzida a Nação por indolencia, parcialidade, espirito de patronagem, o desprezo do bem publico, que constantemente influirão em todas as Secretarias de Estado.

Elles [os Secretários de Estado] obtiverão polo alvará de 4 de Janeiro de 1751 grandes ordenados para si, e para os seus empregados: e tendo successivamente cuidado em melhorar a sorte destes á custa, do publico com o augmento de emolumentos, já mais cogitarão fixar por uma lei o numero, e requisitos de seus officiaes, a natureza do emprego, e a qualidade de serviço, a que devião ser obrigados”⁹¹.

Entre oficiais maiores, oficiais ordinários, supernumerários e porteiros, os cento e dois empregados de secretaria existentes à época da discussão eram assim considerados excessivos. O discurso sobre o excesso dos empregados públicos não era novo. A partir daqui não mais deixaria de se fazer ouvir, nomeadamente em relação aos empregados das secretarias de Estado, ao mesmo tempo que a sua quantidade nunca pararia de crescer⁹².

O plano dos secretários de Estado de 1822 pretendia, no entanto, a uniformização da composição orgânica e funcional das várias secretarias de Estado que mais tarde seria efectivada pelas reformas ministeriais da Regeneração, entre 1859 e 1860.

⁹⁰ A 17 de Dezembro o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros Silvestre Pinheiro Ferreira é acusado por Borges Carneiro, nas Cortes, de não ter respeitado estas disposições, tendo nomeado novos oficiais para a respectiva secretaria. A 10 de Janeiro de 1822 as Cortes decidiram que as ditas nomeações ficavam sem efeito até à aprovação de um novo plano para as secretarias de Estado.

⁹¹ DP, Sessão de 07-03-1822, p. 396.

⁹² Cf. Parte I, Capítulo IV, 3.

Argumentando com a necessidade de uma divisão funcional de tarefas para a rentabilização do trabalho, baseada nos princípios da economia política de Adam Smith, propunham que cada secretaria fosse dividida por quatro repartições, cada uma com seis oficiais e um oficial maior. Propunham ainda que os emolumentos de todas as secretarias fossem reunidos numa única caixa que servisse para pagar os ordenados, diminuindo deste modo os encargos do Tesouro⁹³.

Nessa mesma sessão de 7 de Março de 1822, a Comissão da Fazenda, após expor os inconvenientes da proposta submetida pelos secretários, e fazendo tábua rasa dos argumentos apresentados para a rentabilização do trabalho, apresentou um plano alternativo, em que não estabelecia o número certo de repartições, antes propondo números variáveis de funcionários para cada secretaria de Estado, num total global de 72 empregados, menos de metade do proposto. Cada secretaria teria um orçamento fixo cabendo aos respectivos secretários a sua gestão. Eles deteriam, segundo este plano, plena liberdade para nomear e destituir os oficiais das suas secretarias⁹⁴.

A confrontação destes dois projectos e dos seus pressupostos levou a um debate que se prolongou durante três meses e que resultou no decreto de organização das secretarias de Estado, promulgado a 12 de Junho de 1822. Os momentos mais acesos da discussão andaram à volta de dois pontos: as vantagens e inconvenientes da mobilidade e destituição dos empregados segundo o arbítrio dos secretários de Estado; e a existência e gestão dos emolumentos⁹⁵.

Quanto à mobilidade dos oficiais das secretarias, os argumentos dos proponentes giravam em torno da necessidade dos secretários de Estado terem empregados de confiança. Ferreira Borges, Fernandes Tomás ou Pamplona Corte Real, futuro conde de Suberra, defendiam que só assim os secretários podiam ser responsáveis pela actuação das secretarias, dando como exemplo o sistema de outros países da Europa, como o da Espanha. A maioria, no entanto, contrapunha com a necessidade de respeitar os direitos adquiridos dos oficiais, uma concepção típica do Antigo Regime que iria ser repetida sistematicamente, com a necessidade de independência dos empregados e com os

⁹³ Cf. DP, Sessão de 07-03-1822, p. 402.

⁹⁴ Cf. *Idem*, pp. 396-402.

⁹⁵ Cf. DP, Sessões de 07-03-1822, 13-03-1822, 28-03-1822, 11-04-1822, 18-04-1822, 24-04-1822, 27-04-1822, 30-05-1822, 31-05-1822, 01-06-1822 e 12-06-1822.

perigos do favoritismo e da desmotivação. Razões pelas quais se defendia que só poderiam ser demitidos os empregados que vindos do regime anterior fossem desafectos ao constitucionalismo ou que tivessem manifesta falta de habilitações para o cargo⁹⁶. Esta matéria seria, mais tarde, amplamente discutida no âmbito do projecto sobre a responsabilidade dos funcionários públicos submetido à discussão das cortes de 1823. Se os detentores do poder executivo constituíssem um obstáculo à vontade política expressa pelas leis, havia que tomar medidas que o impedissem. Assim sendo, seria teoricamente legítima a destituição de empregados que consciente, por oposição ao regime, ou inconscientemente, por falta de competência, não permitissem uma boa execução administrativa⁹⁷. No fim, como veremos, foi a ideia do respeito pelos direitos adquiridos dos oficiais ministeriais, limitados apenas pelo dever de obediência à Constituição, que vingou no decreto promulgado. Neste aspecto, o seu estatuto formal não sofreu qualquer alteração relativamente ao que era o estatuto dos oficiais de repartição da monarquia jurisdicional⁹⁸.

A maioria também foi contra a proposta da comissão de fazenda em relação à possibilidade de transferência dos oficiais de umas secretarias para as outras por necessidades do expediente, argumentando que os oficiais tinham de ser especializados nos diferentes negócios com que tratavam. Negócios esses que eram muito diferentes de secretaria para secretaria, envolvendo diferentes procedimentos.

Desta discussão surgiu a ideia da introdução de uma nova classe de empregados: os amanuenses. A ideia foi lançada por Alves do Rio logo na sessão de 7 de Março de 1822, com o intuito de distinguir os oficiais mais antigos, que seriam inamovíveis, dos que entravam nas secretarias pela primeira vez e que, sendo meros copistas, poderiam passar de umas repartições para as outras⁹⁹. A 13 de Março, o mesmo deputado reforçava a ideia da necessidade desta distinção, apresentando formalmente uma indicação nesse sentido: “Proponho que os secretarios de Estado, na organização de suas respectivas secretarias, tomem por base a differença que deve haver de officiaes, que precisão para arranjar papeis, classificalos, redigilos, e minutalos, e amanuenses

⁹⁶ Cf. Sessão de 11-04-1822.

⁹⁷ Cf. Subtil, 1988, pp. 615-627.

⁹⁸ Sobre o estatuto oficial dos oficiais das secretarias, cf. Parte II, Capítulo II, 5.

⁹⁹ Cf. DP, Sessão de 07-03-1822, p. 402.

para os copiar, pôr em limpo, e registalos”¹⁰⁰. A proposta defendia que estes empregados poderiam ser transferidos para outras secretarias e que seriam os secretários de Estado a determinar o seu número. Apesar de, nesse dia, a indicação concreta de Alves do Rio ter sido rejeitada, a criação desta nova categoria foi sendo progressivamente aceite pelos deputados¹⁰¹. A existência de uma graduação de empregados de secretaria inferior à dos oficiais já existia, aliás, nos oficiais supranumerários. A diferença, naquele momento, residia na proposta para que fizessem parte do quadro, reconhecendo formalmente a sua existência e necessidade, definindo as suas características e atribuindo-lhes uma remuneração. A 25 de Abril, Fernandes Tomás propunha a constituição de três classes de oficiais e a assembleia decidia que haveriam, além dos oficiais ordinários, duas classes de amanuenses: uma constituída pelos empregados mais recentes, e que seria amovível, e outra que seria vitalícia à semelhança dos outros oficiais. Cada uma delas teria ordenados diferenciados e nenhuma teria direito à partilha dos emolumentos, reservados aos oficiais.

A questão dos emolumentos não era menor. Tratava-se teoricamente de um tipo de rendimento pouco legítimo, por criar desigualdades e promover interesses particulares no trabalho administrativo. Desde o século XVIII que a criação de ordenados visava pôr fim a esta forma de remuneração de serviços. No entanto, o *deficit* do Tesouro não permitia acabar definitivamente com eles. Tanto a proposta dos secretários de Estado como a da comissão da fazenda para a organização das secretarias aceitavam a sua sobrevivência. No primeiro caso, para cobrir os próprios salários, no segundo para os gastos de expediente, continuando o restante a ser distribuído pelos oficiais. Em ambas as propostas, considerando a criação de uma caixa única entre todas as secretarias de Estado. Até aí cada secretaria cobrava os seus emolumentos e depois distribuía-os internamente entre os seus oficiais, o que criava grandes diferenças de rendimentos entre oficiais de secretarias distintas. A discussão sobre a sua regulação ocupou páginas e páginas do debate sobre o plano das secretarias de Estado. Mais uma vez advogavam-se os direitos adquiridos dos oficiais das secretarias que produziam mais documentos sujeitos a emolumentos e que, por essa razão, contavam com essas

¹⁰⁰ DP, Sessão de 13-03-1822.

¹⁰¹ Cf. DP, Sessão de 18-04-1822 e 25-04-1822.

formas de rendimento suplementares, ainda mais quando os seus ordenados estavam em atraso¹⁰². Por outro lado, defendia-se que não se tratava de remunerações mas tributos impostos às partes e que seria uma injustiça não serem distribuídos por todos os oficiais de todas as secretarias de forma igual, uma vez que existiam muitos outros trabalhos que não requeriam emolumentos¹⁰³. A proposta da comissão de fazenda acabou por ser aprovada¹⁰⁴.

Também era necessário definir os ordenados dos empregados das secretarias de Estado. Era o ordenado que, segundo a linha de argumentação que se tinha desenvolvido desde as reformas pombalinas, garantia a idoneidade e a fidelidade do empregado. Depois de várias propostas, os ordenados que se decidiu atribuir a cada categoria não introduziram grandes modificações ao anteriormente estabelecido. Os oficiais maiores continuaram a ter 1000\$ de ordenado anual, os oficiais 700\$ e os porteiros 600\$. A inovação correspondeu à criação das duas novas classes de empregados das repartições. Decidiu-se que os amanuenses de primeira classe tivessem de ordenado 480\$ e os de segunda classe 240\$¹⁰⁵. Apesar de toda a discussão que o assunto provocou, todos os empregados tinham de continuar, como antes, a pagar novos direitos pelas suas cartas de ofício¹⁰⁶.

Em 12 de Junho de 1822 foram aprovados nas cortes todos os artigos do Decreto de organização das secretarias de Estado que, assim, foi promulgado. Até à Regeneração não haveria nova legislação de reforma global das secretarias de Estado, considerando que as reformas ministeriais levadas a cabo no tempo de Costa Cabral não incidiram sobre todas as secretarias e o seu conteúdo foi desigual, como veremos. Este diploma estabeleceu as categorias de empregados, os seus ordenados, a sua forma de pagamento, o tipo de nomeação para cada uma dessas categorias, a impossibilidade de

¹⁰² Segundo os dados apresentados no debate, em 1822, os ordenados já estariam em atraso três quarteis, sendo que dois terços do seu valor seriam pagos em papel. Cf. DP, Sessão de 07-03-1822.

¹⁰³ Cf. DP, Sessão de 28-03-1822.

¹⁰⁴ Cf. DP, Sessão de 18-04-1822.

¹⁰⁵ Cf. DP, Sessão de 25-04-1822.

¹⁰⁶ Cf. DP, Sessão de 27-04-1822.

acumular estes empregos com outros, o regime de pensões, a gestão dos emolumentos, além de decretar a organização da secretaria do Conselho de Estado¹⁰⁷.

No fim, na nova configuração das secretarias de Estado, e apesar das críticas ao excesso de pessoal, foram acrescentados mais vinte empregados para os seus quadros¹⁰⁸.

A distribuição interna dos trabalhos das secretarias foi remetida para regulamentos individuais que seriam feitos pelos secretários de Estado respectivos¹⁰⁹. Estes regulamentos, a terem existido para todas as secretarias de Estado, terão sido mais informais do que esta disposição teria pretendido. Seja como for, era de esperar que os secretários de Estado dividissem internamente os serviços em repartições como pretendiam na proposta inicial apresentada às cortes. Foi esse o caso da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino. A Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra já estava organizada por secções especializadas desde uma reforma muito completa promovida pelo seu ministro em Setembro de 1821¹¹⁰.

Se em relação à orgânica das repartições ministeriais não é possível comprovar as opções tomadas, já quanto à classificação, quantificação e recrutamento do pessoal das secretarias de Estado constantes deste decreto, verificou-se, pelo contrário, a adopção da generalidade das decisões¹¹¹. Uma absoluta novidade do documento foi a introdução de um concurso para o recrutamento dos empregados que estivessem em falta segundo a nova estrutura de pessoal das secretarias de Estado¹¹². De carácter expressamente excepcional, só viria a ser adoptado como regra de selecção de empregados dos ministérios com as reformas de finais dos anos 50¹¹³. Mas foi uma excepção levada a cabo logo nos meses seguintes à promulgação do decreto. Em Julho e Agosto, nas vésperas da promulgação da Constituição de 1822, vários pretendentes a lugares de

¹⁰⁷ Cf. DP, Sessão de 12-06-1822 e COLP, 1822, N.º 183.

¹⁰⁸ Cf. COLP, 1822, N.º 183, Art. 1.º.

¹⁰⁹ Cf. *Idem*, Art. 8.º.

¹¹⁰ Cf. Parte I, Capítulo III, 1. e 4.

¹¹¹ Cf., por exemplo, *Almanaque de Lisboa para o anno de 1823*, Impressão Régia.

¹¹² Cf. *Idem*, Artigo 13.º

¹¹³ Pedro Tavares de Almeida demonstrou já como o sistema de concursos foi adoptado geralmente nos ministérios a partir das reformas de 1859, tendo sido pioneiro nesse sentido o regulamento de 1852 do recém-criado Ministério das Obras Públicas. Cf. P. T. de Almeida, 1995, pp. 264-265.

amanuenses e oficiais nas secretarias submeteram-se a provas de ortografia, tradução de francês, conhecimentos de outras línguas e de legislação¹¹⁴. Foi através destes concursos que entraram para o quadro da Secretaria de Estado do Reino, por exemplo, Almeida Garrett e Paulo Midosi e que entrou, para o da Secretaria de Estado da Justiça, Rodrigo da Fonseca Magalhães¹¹⁵.

Do poder executivo, fazia parte o Conselho de Estado, cuja secretaria o decreto de 12 de Junho de 1822 também regulava. Logo após a nomeação do primeiro governo por D. João VI e a criação do consenso relativamente à existência de seis secretarias de Estado, foi aprovado pelas cortes, no fim de Setembro de 1821, um regimento provisório do Conselho de Estado¹¹⁶. Segundo este regulamento, os conselheiros seriam escolhidos pelo rei, a partir de uma lista apresentada pelas cortes. Receberiam um ordenado de 2.400 reis por ano que não poderiam acumular com nenhum outro rendimento. Os secretários de Estado não poderiam ser conselheiros efectivos. Não se tratava ainda de um tribunal, com poderes deliberativos. Era somente um órgão consultivo, cuja existência era vista pelas cortes constituintes como um expediente de promoção do equilíbrio da tradição monárquica e dos valores revolucionários, tal como eram interpretados por si.

Depois de estabelecida a organização das secretarias de Estado, de promulgada a Constituição de 1822 e de se procederem a eleições, havia que desenvolver as reformas necessárias para o regular funcionamento dos vários poderes constitucionais. Desde logo, extinguir os antigos tribunais e conselhos que acumulavam funções deliberativas e executivas, mas também construir o novo aparelho administrativo que permitisse a aplicação das leis em todo o território nacional. Só através da criação de um sistema administrativo, à semelhança do que tinha sido criado em França, se poderia fazer “a regeneração política” da nação. Nesse sentido trabalhou, por exemplo, o deputado Francisco Soares Franco, lançando em 1822 uma tradução parcial da obra central do

¹¹⁴ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 989, Cx. 1110.

¹¹⁵ Para a descrição das respectivas carreiras como empregados administrativos das secretarias de Estado, cf. Anexo 3.

¹¹⁶ Cf. *COLP*, 1821, N.º 122.

administrativista francês Bonnin, acompanhada por uma comparação entre a administração francesa e a situação em Portugal¹¹⁷.

Mas não foi possível desenvolver essas reformas. Em Maio de 1823, com a “Vila Francada”, D. Miguel conseguiu pôr em causa o governo constitucional e, em Junho, D. João VI nomeou novo executivo e as cortes suspenderam os trabalhos.

2. As Secretarias de Estado entre a Contra-Revolução e a Carta Constitucional

A história é conhecida. Em 1823, eclodiu uma forte reacção à Constituição de 1822 e às medidas legislativas tomadas pelas cortes constituintes de 1821 e 1822 e pelas cortes ordinárias de 1823. Tanto os mais conservadores, defensores da monarquia tradicional, como os liberais mais moderados, consideravam o regime vintista demasiado radical na sua revolução política e demasiado ambicioso nas suas reformas, unindo-se assim para o derrubar. A 4 de Abril de 1824, D. João VI restaurava a antiga constituição da monarquia, pondo fim à vigência da Constituição de 1822. Durante dez anos, desde esse momento até à Convenção de Évora-Monte, assistiu-se à luta entre liberais e absolutistas que resultou na guerra civil entre os partidários de D. Pedro e os de D. Miguel.

Ainda em 1822, a rainha D. Carlota Joaquina recusava-se a jurar a nova Constituição, tornando-se no símbolo, em Portugal, do ideal de retorno à monarquia absoluta, no contexto do movimento contra-revolucionário então formado na Europa, nomeadamente em Espanha. Na tentativa de travar o avanço do absolutismo e descontentes com o rumo das decisões das cortes vintistas, os moderados rodearam D. João VI no sentido de o fazer prosseguir uma via constitucional temperada, considerada a única forma de resolver a tensão que dividia a sociedade portuguesa entre os valores tradicionais e revolucionários. Em Junho de 1823, nomeava-se, neste contexto, novo executivo e era criada uma Junta de preparação de um novo projecto de Lei Fundamental. Este governo pretendeu reformar as secretarias de Estado, mandando os

¹¹⁷ Cf. Franco, 1822.

seus oficiais reunirem-se em comissão para planearem a regulação geral das secretarias. Logo no mês seguinte, no entanto, a decisão foi adiada, e acabou por nunca ser retomada¹¹⁸. Em Abril de 1824, revogava-se a Constituição de 1822.

A nova Lei Fundamental acabou por ser dada por D. Pedro, a partir do Brasil, em Abril de 1826, já depois da morte de D. João VI. Era uma Carta Constitucional, de instituição real. Nela se estabelecia a existência de duas câmaras e de um quarto poder, o Moderador, na pessoa do rei, adoptando expressamente o modelo político do *Cours de Politique Constitutionnelle* que Benjamin Constant publicara em 1818 e concordando com o reforço do princípio monárquico que se vinha fazendo sentir na Europa, sobretudo a partir da política de Metternich, aliado ao interesses tradicionais da aristocracia¹¹⁹. A Carta Constitucional de 1826 entrou em vigor e, no respeito do seu articulado, procederam-se a eleições: a 30 de Outubro, as cortes iniciavam os seus trabalhos.

Em Abril de 1828, no entanto, desrespeitando o acordado com D. Pedro e o juramento que fizera à Carta, D. Miguel suspendeu as câmaras, para, em Junho, convocar as cortes tradicionais, pondo fim ao regime constitucional. Seguiu-se a guerra civil. D. Pedro, em 1831, viu-se obrigado a abdicar da coroa do Brasil para vir reclamar o trono e depor D. Miguel. Só em 1834 conseguiu fazê-lo definitivamente.

Durante estes dez anos, as seis secretarias de Estado existentes desde 1821 nunca deixaram de funcionar, mantendo em termos gerais a estrutura definida em 1822¹²⁰. Do decreto de Junho de 1822, só o Conselho de Estado, e a estrutura orgânica então definida, foi extinto a 24 de Julho de 1823, por, tal como estava pensado, ser um órgão consultivo do monarca constitucional, figura que agora se pretendia conformar aos ideais moderados¹²¹.

¹¹⁸ Cf. Ofícios de 20 de Outubro e de 3 de Novembro de 1823, assinados pelo Conde de Suberra, IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 988 (caixa 1108).

¹¹⁹ Cf. Canotilho, 2002, pp. 143-145.

¹²⁰ A única secretaria de Estado a receber uma nova regulação formal é a Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, não alterando as disposições do decreto de 12 de Junho de 1822, somente estabelecendo a organização interna que o mesmo previa. Cf. Alvará de 29 de Julho de 1823, in *COLP*, 1823, N.º 22.

¹²¹ Cf. J. J. A. e Silva, 1850, “Conselheiros”, p. 156.

Tal como na Constituição de 1822, a Carta Constitucional determinava que o poder executivo residia nos ministros que o exerciam em nome do rei¹²². Observa-se aqui pela primeira vez o uso do termo “ministério” para dar título à secção do articulado referente aos secretários de Estado. Parece ser, então, com a Carta, que se constitui uma maior autonomia do poder dos secretários de Estado, enquanto Ministério, prenunciador do poder político que o Conselho de Ministros iria efectivamente ter na Regeneração¹²³.

A Carta, ao contrário da Constituição vintista, não definia o número de secretarias: “Haverá diferentes Secretarias d’Estado. A lei designará os Negócios pertencentes a cada uma, e seu número; as reunirá, ou separará como mais convier”¹²⁴. Deste modo, teria de ser o poder legislativo a deliberar sobre a estrutura do governo. A 17 de Novembro de 1826, a Câmara dos Deputados lembrava a necessidade de regulamentar sobre esta matéria. A 21 de Dezembro, nomeava-se uma comissão parlamentar para elaborar um projecto de lei de organização e regimento das secretarias de Estado, composta pelos deputados António Vicente de Carvalho e Sousa, José Pimentel Freire Machado e Pedro Mouzinho de Albuquerque¹²⁵. Até à suspensão das suas sessões, em 1828, não foram apresentados quaisquer resultados dos trabalhos desta comissão.

Desde que D. Miguel nomeou novo executivo, em Fevereiro de 1828, até ao restabelecimento da Carta Constitucional, em 1834, este contou com seis secretários de Estado, com os títulos que existiam anteriormente, à frente das respectivas secretarias. Como vimos, já existiam secretarias de Estado no Antigo Regime. No fim do século XVIII, elas representavam mesmo o monopólio real do poder que se queria impor. Não havia nenhuma contradição, portanto, na manutenção destas repartições por parte de D. Miguel.

A única que mereceu a atenção de D. Miguel foi a Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra. Em 1823, estabeleceu-se a sua organização interna e a sua articulação com as repartições do Chefe de Estado Maior General e do secretário militar

¹²² *Carta Constitucional*, Art. 75.º

¹²³ Cf. Canotilho, 2002, p. 145. Adiante, desenvolveremos esta problemática em Parte II, Capítulo I, 1.

¹²⁴ *Carta Constitucional*, Art. 101.º

¹²⁵ Cf. DP, Sessão de 17-11-1826 e Sessão de 21-12-1826, p. 185. Nas actas da sessão de 24-01-1828, uma referência à dita comissão atesta a sua existência até esta data.

no contexto da nomeação de D. Miguel como Comandante em Chefe do Exército, com o título de Generalíssimo, ainda no quadro da tentativa dos moderados conseguirem a reconciliação nacional¹²⁶. Em 1828, depois de restaurar a monarquia absoluta, D. Miguel, com um Alvará muito sucinto, revogou todas as reformas relativas à Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra decididas depois de 1736. Apenas se mantiveram em vigor a separação dos Negócios Estrangeiros e as tabelas entretanto fixadas para os seus emolumentos. Sem especificar a organização interna adequada a esta medida, D. Miguel, ao legislar exclusivamente sobre as atribuições da secretaria, devia ter como objectivo o retirar da alçada do secretário de Estado o comando geral do exército que pretendia ele próprio controlar. Esta decisão não modificou, no entanto, a estrutura dos empregados da secretaria, tal como fora definida pelo decreto de 12 de Junho de 1822.

Ainda assim, a acção das secretarias sofreu algumas alterações. Em primeiro lugar, no quadro da nova configuração do Estado, no que dizia respeito às decisões tomadas, uma vez que estas já não estariam formalmente sujeitas ao escrutínio do poder legislativo. Restaurado o poder absoluto do rei, e sendo os secretários de Estado os representantes máximos desse poder, foi a partir das secretarias de Estado que se despacharam, por exemplo, muitas das medidas repressivas do período.

Por outro lado, a maioria dos empregados das secretarias entrados em 1822 por concurso, ou saíram ao longo destes anos de incerteza política ou foram destituídos e perseguidos em 1828, seguindo para a emigração. Para o seu lugar, foram colocados candidatos mais afectos à causa absolutista, segundo critérios de prestação de serviços e de qualidade, em continuidade com a lógica de recrutamento de finais do Antigo Regime, como veremos adiante¹²⁷.

¹²⁶ Cf. Alvará de 29 de Julho de 1823, in *COLP*, 1823, N.º 22.

¹²⁷ Cf. Parte II, Capítulo III, 1.

3. Os anos 30

Os emigrados liberais, como se sabe, depois de passarem por França ou por Inglaterra, concentraram os esforços de restauração da monarquia constitucional nos Açores. Gozando de apoio internacional, apesar da suposta neutralidade inglesa, e com o envolvimento de D. Pedro na causa, em nome da sua filha, nomeou-se uma regência liberal na Ilha Terceira em 1829. O novo governo da Terceira, mesmo antes de garantida a vitória dos liberais, nomeou os seus ministros e promulgou legislação. Durante três anos, até à conquista de Lisboa pelos liberais em 1833, existiram, assim, dois governos de Portugal em simultâneo. Um em Lisboa, com as suas seis secretarias de Estado, dirigido pelo rei absoluto D. Miguel. Outro na Terceira, depois no Porto, com os seus secretários, em nome de D. Maria II e da monarquia constitucional.

A Regência nomeada por D. Pedro, constituída por três membros e presidida por Palmela, chegou a Angra em Março de 1830 para iniciar o seu governo. Luís Mouzinho de Albuquerque foi então nomeado secretário de Estado, encarregue provisoriamente de todas as pastas. No início de 1831, dividiu-se por três as suas responsabilidades: os Negócios Estrangeiros foram entregues a António de Melo Breyner Teles da Silva; para a repartição da Guerra foi nomeado João Ferreira Sarmiento de Lacerda; e para as outras repartições António César de Vasconcelos Correia. Em Abril de 1831, D. Pedro abdicou da Coroa do Brasil para vir para a Europa defender a legitimidade do direito da filha à Coroa e encabeçar o movimento liberal. Em Fevereiro do ano seguinte, desembarcou em S. Miguel. Quando chegou finalmente a Angra, nomeou novo ministério: Palmela para a pasta do Reino; Agostinho José Freire para a Guerra e, interinamente, para a Marinha; Mouzinho da Silveira para a Fazenda e, como ministro interino, para a Justiça. Apesar de não serem nomeados seis secretários de Estado, eram seis as repartições que estes ministros deveriam dirigir. A partir da Terceira foi promulgada a maioria dos

famosos decretos de Mouzinho da Silveira, reformando, no espírito da Carta, a fazenda e a justiça e estabelecendo a nova organização administrativa¹²⁸.

Em inícios de Julho de 1832, os liberais desembarcaram no Mindelo, entrando no Porto e aí estabelecendo o seu quartel general. O governo foi instalado na cidade, composto novamente por seis pastas, apesar do número de ministros ter variado.

Um ano depois, a 24 de Julho de 1833, D. Pedro entrava em Lisboa com o exército liberal. Assim que chegaram, os secretários de Estado por ele nomeados trataram de ir ocupar as repartições correspondentes que funcionavam em Lisboa.

Por iniciativa de José da Silva Carvalho, ministro da Fazenda e interino da Justiça, e de Cândido José Xavier, ministro do Reino e, interinamente, dos Negócios Estrangeiros, procedeu-se logo formalmente, entre o final de Julho e os primeiros dias de Agosto, à demissão dos empregados das secretarias acusados de serem partidários do governo usurpador de D. Miguel¹²⁹. A maior parte deles já deveria, no entanto, ter abandonado Lisboa e seguido com o exército realista.

A 6 de Agosto determinava-se que a destituição de empregados afectos ao governo anterior deveria ser generalizada a todas as repartições públicas:

“Ficam demittidos dos seus Logares todos os Empregados, que se alistáram nos Corpos de Voluntários Realistas, ou de outro qualquer modo tomáram armas para sustentar a usurpação; assim como os que desamparáram os seus Logares, fugindo com as Tropas do Usurpador, qualquer que seja a graduação de taes Empregados”.

O segundo artigo do mesmo decreto ia mais longe determinando que:

“Ficam igualmente demittidos os Empregados providos em Logares, de qualquer natureza que sejam, no tempo da Usurpação; podendo comtudo ser admittidos nas Repartições, e nos Logares, em que serviram antes da Usurpação, sem dependencia de outra formalidade mais, do que a da apresentação do Titulo legal, uma vez que taes individuos não se achem comprehendidos no Artigo 1.^o”¹³⁰.

No que às secretarias de Estado dizia respeito, esta disposição garantia a liberdade dos ministros para constituir o quadro de pessoal das suas secretarias, nomeando novos

¹²⁸ Cf. Decretos N.º 22, N.º 24 e N.º 23, respectivamente, de 16 de Maio de 1832, *in COLP*, 1832.

¹²⁹ Cf. Decretos de 31 de Julho, 3 e 5 de Agosto de 1833, *in COLP*, 1833.

¹³⁰ Cf. Decreto de 6 de Agosto de 1833, *in Idem*.

empregados das suas fileiras políticas ou das secretarias constituídas na Terceira e no Porto, reintegrando antigos oficiais destituídos pelo governo de D. Miguel ou mantendo os empregados que parecessem inofensivos politicamente e que, ao mesmo tempo, pudessem garantir a actualização do funcionamento administrativo e a continuação dos trabalhos em curso. De qualquer modo, apesar das críticas de que foi alvo, não se tratava de uma medida ilegal ou extemporânea, uma vez que se adequava à ideia da legitimidade e mesmo da necessidade da destituição dos empregados públicos que não obedecessem aos princípios constitucionais, consagrada desde o Vintismo¹³¹.

Foi também logo no mês de Agosto que se decretou a extinção dos principais tribunais que administravam o reino desde o Antigo Regime: a Casa da Suplicação, ainda no final de Julho; o Desembargo do Paço; a Mesa de Consciência e Ordens; a Chancelaria Mor do Reino. O Conselho da Fazenda tinha sido extinto logo em 1832, por Mouzinho da Silveira. Entre 1833 e 1834, foram extintos ainda o Erário Régio, a Intendência Geral da Polícia, o Conselho Ultramarino e o Conselho da Guerra. Era o fim definitivo das principais instituições da administração jurisdicional.

Com o termo da guerra civil, ratificado em Évora-Monte a 26 de Maio de 1834, D. Pedro restabeleceu a vigência da Carta Constitucional por si outorgada em 1826, confirmando a organização do poder executivo em seis secretarias de Estado.

Neste contexto, não houve uma organização global dos ministérios, mas sim medidas pontuais, cujos diplomas permitem fazer uma reconstituição da sua estrutura. Em Abril de 1834, deu-se regulamento à Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda. Em Junho desse ano foi a vez da Secretaria de Estado da Guerra. Um ano depois, em Junho de 1835, uma portaria dava conta da organização da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino e, no mesmo ano, há notícia de um projecto para regular a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros¹³². Em todos os documentos, constata-se que as secretarias eram divididas por repartições, com atribuições e empregados próprios, coordenadas pelo oficial maior. Dado que tradicionalmente não era obrigatório regulamentar formalmente as secretarias, a sua estrutura deve ter-se adaptado à vontade dos ministros que antes tinham ocupado as respectivas pastas ou a necessidades de

¹³¹ Cf. Parte I, Capítulo II, 1.

¹³² Cf., para o desenvolvimento das reformas orgânicas de cada secretaria de Estado, Parte I, Capítulo III.

expediente. Existiriam regulamentos mas, na medida em que seriam provisórios (até à nomeação do próximo secretário de Estado ou até à regulamentação geral de todos os ministérios, advogada desde 1826 e já presente na proposta apresentada às cortes em 1822), teriam permanecido no interior das repartições, sem aparente necessidade de registo, à excepção dos regulamentos da Secretaria de Estado da Guerra¹³³. Não foi possível, portanto, confirmar se a organização em repartições especializadas que agora se formalizava em todas as secretarias de Estado seria ou não nova para a maior parte delas. Houve, de qualquer forma, uma tendência para, neste período, tornar regra a fixação do regulamento por lei, o que constituía uma inovação.

Mais premente do que a hegemonização da estrutura orgânica das secretarias de Estado em termos gerais, era, para o governo liberal, a uniformidade contabilística, de modo a controlar as contas do Estado e a poder apresentá-las anualmente às cortes. Nesse sentido, estabeleceu-se, em Junho de 1835, a existência de uma secção de contabilidade em todas as secretarias, regulada pelas regras de escrituração do Tesouro Público¹³⁴.

A composição do pessoal das secretarias de Estado alterou-se porque grande parte dos seus empregados foi substituída e porque, com a extinção dos tribunais, o aumento do expediente necessitou de um maior número de empregados. No entanto, não foram alteradas as disposições do decreto de 12 de Junho de 1822 quanto à sua classificação, definição e pagamento¹³⁵.

No Verão de 1834, as cortes reuniram-se nos termos da Carta Constitucional e, em Setembro, D. Maria II foi declarada rainha com a morte do seu pai. Iniciaram-se, então, uma série de reformas administrativas. Como vimos na secção anterior, foi a partir deste período, com os primeiros governos de D. Maria II, que o conjunto dos secretários de Estado foi sendo considerado um corpo coeso, um “Ministério”, como tinha sido renunciado pela Carta Constitucional em 1826, tendo, à cabeça, um

¹³³ Cf. Parte I, Capítulo III, 4.

¹³⁴ Cf. Decreto de 12 de Maio de 1835, *in COLP*, 1835.

¹³⁵ A 17 de Junho de 1834, uma Portaria da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino chega mesmo a reforçá-lo, citando-o no sentido de impedir as acumulações e de somente permitir a divisão de emolumentos entre os oficiais que estivessem em efectivo serviço na secretaria, *in COLP*, 1834.

presidente¹³⁶. A estrutura orgânica e funcional das secretarias de Estado não sofreu alterações.

No entanto, no início de 1836, parece ter existido, por parte da Câmara dos Deputados, a intenção de, mais uma vez, encetar uma reforma global dos ministérios, sendo solicitado aos secretários de Estado o envio dos respectivos regulamentos, o que acabou por não ter seguimento¹³⁷.

A Carta não parecia, no entanto, ter conseguido produzir a reconciliação nacional pretendida. A ideia de que a ordem constitucional emanava da vontade do rei e não da do povo não agradava aos defensores da soberania nacional, antes consagrada na Constituição de 1822. Aliada a esta oposição de fundo, havia o problema do regime censitário, que afastava das cortes grande parte da base de apoio liberal, e o da aparente inoperância das Câmaras e dos governos cartistas para reformar e tirar o país da crise despoletada por tantos anos de guerra civil. A questão da venda dos bens nacionais, que vinha beneficiando a elite cartista, e que não tinha resolvido o problema da dívida pública que se agravava de ano para ano, veio dar ainda mais força aos críticos da Carta e aumentar o seu apoio popular.

Na consequência das eleições de Julho de 1836 e perante o executivo conservador presidido pelo duque da Terceira, as manifestações de apoio a deputados recém-eleitos do partido democrático, chegados a Lisboa no dia 9 do mês de Setembro, resultaram em revolução. Com o apoio das classes médias e populares e animada pelos recentes acontecimentos que, em Espanha, tinham posto de novo em vigor a Constituição de Cádiz, a Revolução de Setembro exigiu a queda do governo e a proclamação da Constituição de 1822. A rainha foi obrigada a ceder e, no dia seguinte, a Carta foi revogada e foi nomeado um novo Ministério, com a seguinte formação: conde de Lumiares, presidente, para a pasta da Guerra e interinamente da Marinha; Sá da Bandeira para a Fazenda e para os Negócios Estrangeiros, Manuel da Silva Passos para o Reino; e o Padre Vieira de Castro para a Justiça e os Negócios Eclesiásticos. Era, apesar de tudo, um governo moderado, na medida em que nenhum dos ministros

¹³⁶ Cf. Parte I, Capítulo II, 2. e, como já referimos, para o desenvolvimento da questão, Parte II, Capítulo I, 1.

¹³⁷ Cf. DP, Sessões de 11-01-1836, p. 33, 16-01-1836, p. 74, 18-01-1836, p. 108 e 19-01-1836, p. 128.

estivera na organização da revolução. Assim, acreditava-se que era possível fazer a ponte entre cartistas e populares.

O período que se seguiu ficou conhecido pela acção de um destes ministros: Passos Manuel¹³⁸. Foi ele que, após o golpe cartista de Novembro, a “Belemzada”, se comprometeu com a revisão da Constituição de 1822, no sentido de uma harmonização desta com a Carta, e assumiu as principais reformas do Setembrismo ao lado de Sá da Bandeira.

O novo governo começou a fazer alterações na orgânica do executivo logo no Outono de 1836. No fim do mês de Setembro, por exemplo, com a extinção do Tribunal do Tesouro Público, as suas atribuições passavam para a Secretaria de Estado da Fazenda e era nomeada uma Comissão Geral da Fazenda Pública para determinar os encargos reais do Estado e propor as reformas que julgasse convenientes¹³⁹.

Com o argumento da necessidade de diminuição de despesas em todos os sectores, foram também reduzidos os ordenados dos empregados das secretarias de Estado por decreto de 29 de Setembro de 1836: oficiais maiores, oficiais ordinários, amanuenses de primeira classe e empregados menores ficaram com os seus rendimentos diminuídos entre 15 e 20 por cento¹⁴⁰. O que começou por ser uma redução provisória, segundo os termos do próprio decreto, fixou os ordenados dos empregados das secretarias de Estado até às reformas dos anos 50.

Em Novembro desse ano, os secretários de Estado passaram a poder acumular a função de deputados, aumentando assim o seu poder político. No mesmo mês, os ministros conseguiam que o decreto de criação de sub-secretários de Estado nas suas repartições fosse aprovado, como fora proposto por relatório apresentado à Rainha. A razão adiantada para a instituição deste cargo era, mais uma vez, o da responsabilidade política dos secretários de Estado prevista na Constituição de 1822. Como vimos, o

¹³⁸ Passos Manuel é o representante de um Setembrismo moderado. A par deste existiriam mais duas correntes: o Setembrismo radical, revolucionário e popular, e o vitalício, comprometido com os valores aristocrático-burgueses da carta. Cf. Canotilho, 2002, pp. 148-151. Sobre o processo da revolução e o papel de Passos Manuel, cf. Sá, 1978.

¹³⁹ Decretos de 26 de Setembro e Relatório e Decreto de 30 de Setembro de 1836, in *COLP*, 1836, 2.º Semestre.

¹⁴⁰ Cf. Decreto e Tabela de 29 de Setembro de 1836, in *Idem*. Tabela reproduzida no Anexo 4.1.

mesmo argumento tinha sido apresentado pelos partidários da livre escolha dos empregados das secretarias por parte dos respectivos ministros na altura do debate do projecto de organização das secretarias de Estado pelas cortes vintistas que deu origem ao decreto de 12 de Junho de 1822. Os ministros não podiam ser responsabilizados se não tivessem empregados da sua inteira confiança. Na mesma medida, os oficiais de secretaria de carreira podiam ser entraves às políticas reformistas dos ministros. Agora, em 1836, fazia de novo sentido recuperar esta argumentação, uma vez que no ano anterior tinham sido concedidos poderes aos oficiais maiores para assinarem todo o expediente preparatório das suas repartições, constituindo-se verdadeiros secretários-gerais dos ministérios. A nomeação de um sub-secretário de Estado por ministério e por ministro, com carácter de comissão, resolveria o problema, segundo estes proponentes. Retirava o poder político e decisório dos oficiais maiores, que mantinham as suas restantes funções administrativas, ao mesmo tempo que aliviava os secretários de Estado de grande parte do trabalho de expediente, que assim podiam dedicar-se aos grandes assuntos da governação¹⁴¹.

O cargo de sub-secretário de Estado não foi, contudo, nem consensual nem duradouro. Somente existiu durante dois anos, de 1836 a 1838, não chegando sequer a ser posto em prática em todas as secretarias de Estado¹⁴². De qualquer maneira, foi o primeiro passo dado no sentido da constituição de um gabinete político de assessoria ao ministro que viria a ter, mais tarde, uma existência fecunda.

As cortes constituintes reuniram-se em Janeiro de 1837 e, em Abril do ano seguinte, promulgava-se a nova Constituição. A Constituição de 1838 era uma constituição pactuada entre as cortes e a coroa e uma constituição de compromisso entre o princípio de soberania nacional e o princípio monárquico¹⁴³. Relativamente ao poder executivo, este texto constitucional voltava a nomear o rei como chefe do governo, não consagrando o poder moderador da Carta. Do ponto de vista da organização e do funcionamento das secretarias de Estado não houve qualquer alteração em relação aos outros textos constitucionais. Nela não se previa a figura dos sub-secretários de Estado,

¹⁴¹ Cf. Relatório e Decreto de 22 de Novembro de 1836, *in Idem*.

¹⁴² Cf. desenvolvimento de cada secretaria de Estado, na Parte I, Capítulo III e Parte II, Capítulo I, 2.

¹⁴³ Cf. Canotilho, 2002, p. 151.

uma vez que as cortes constituintes tinham recusado a proposta do governo nesse sentido.

A promulgação do novo texto constitucional não conseguiu, contudo e como é conhecido, sanar a instabilidade política e social.

4. As reformas ministeriais de Costa Cabral

Em Novembro de 1839, por pressão inglesa, D. Maria II nomeou novo executivo de tendência cartista, estando as cortes encerradas. Dele faziam parte António Bernardo Costa Cabral, na pasta da Justiça, e Rodrigo da Fonseca Magalhães, à frente da Secretaria de Estado do Reino. Apesar de representarem duas facções políticas distintas, o primeiro defensor da restauração da Carta e o segundo da manutenção da ordem constitucional de 1838, estes dois ministros, durante dois anos, desenvolveriam várias reformas com o objectivo, mais uma vez, de pacificar o país, de implementar uma regular e efectiva administração e de restabelecer as relações diplomáticas com Roma. Em Novembro de 1840, decidia o executivo proceder à restituição dos seus cargos os empregados públicos que tinham sido destituídos pelo Setembrismo, nomeadamente, os oficiais e mais empregados das secretarias de Estado, assumindo deste modo não só a ruptura com o movimento de 1836, mas também o objectivo de restabelecer uma ordem administrativa que aquele supostamente rompera¹⁴⁴.

No início de 1842, o partido cartista mostrava uma força cada vez maior, ganhando em quase todo o país as eleições para as câmaras municipais. Neste contexto, Costa Cabral conseguiu que a rainha repusesse em vigor a Carta Constitucional de 1826, ao mesmo tempo que era nomeado para a pasta do Reino. Iniciava-se um período de governação em que se aprofundaram as reformas do Estado, as mais emblemáticas e mais contestadas das quais pela mão deste ministro, defensor de uma interpretação restrita da Carta, e que não admitia convergências com os extremos do espectro político,

¹⁴⁴ Cf. Decreto de Carta de Lei de 4 de Novembro de 1840, in *COLP*, 1840, p. 86 e, para o desenvolvimento da questão da substituição política dos empregados, cf. Parte II, Capítulo II, 1.

à semelhança do que tinham defendido os denominados doutrinários, como Guizot, em França¹⁴⁵. Segundo Costa Cabral, para tornar o Estado governável havia que reformar todo o sistema administrativo. A nova organização da justiça, com a “novíssima reforma judiciária”, tinha sido mandada executar por Carta de Lei de 28 de Novembro de 1841, e, em Março 1842, foi promulgado um novo Código Administrativo que só viria a ser reformado 36 anos depois. Uma das fortes contestações que a política cabralista sofreu foi em relação ao suposto centralismo, plasmado neste código.

O reformismo deste período passou também e necessariamente pela reorganização dos ministérios que deveriam centralizar a administração do Estado. Em 1843 e 1844, a Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar, a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino e a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda receberam novos regulamentos¹⁴⁶. Além destas reformas, Costa Cabral pretendeu juntar a Secretaria de Estado da Justiça e a Secretaria de Estado do Reino, ficando as duas sob a sua alçada. Já enquanto ministro do Reino e interino da pasta da Justiça e advogando a necessária redução de despesas, elaborou em Agosto de 1844 um projecto de decreto, no qual estabelecia a dita fusão e a nova organização da futura secretaria. D. Maria II, no entanto, não sancionou esta reorganização¹⁴⁷.

Os novos planos das secretarias de Estado promulgados entre 1843 e 1844, trouxeram para os ministérios uma nova lógica organizativa. Os serviços foram subdivididos, a cada secção foram dadas funções específicas, o trabalho de cada empregado foi pormenorizado e o expediente dos ministérios regulado (a forma de distribuição dos negócios, a classificação, registo e arquivo dos papéis, a apresentação e comunicação dos processos, a elaboração de estatísticas de expediente pelas diferentes repartições), além de se determinar o calendário e o horário dos serviços e de se estabelecer um regime de faltas.

Para caracterizar esta reorganização consagrou-se nova nomenclatura: os serviços foram divididos em direcções, por sua vez subdivididas por repartições ou secções,

¹⁴⁵ Cf. Bonifácio, 2002, p. 40. Sobre o realismo doutrinário, cf. Hespanha, 2004b, pp. 176-183.

¹⁴⁶ Cf. Decretos de 15 de Fevereiro de 1843 e de 2 de Agosto de 1843, *in COLP*, 1843, pp. 75-81 e 195-205, e Decreto de 28 de Setembro de 1844, *in Idem*, 1844, pp. 337-347.

¹⁴⁷ Cf. Espólio de Bartolomeu dos Mártires Dias e Sousa, Mç. 29, *in* IAN/TT, Arquivo da Família Costa Cabral.

passando a existir dois níveis de organização, à semelhança do que já acontecia na Secretaria de Estado da Guerra desde 1821¹⁴⁸.

O oficial maior foi designado de secretário geral ou director geral, uma vez que era o “chefe de toda a secretaria” e o “immediato do Ministro”, sendo responsabilizado pela execução das novas disposições organizativas¹⁴⁹. O regulamento do ministério da Fazenda pretendia mesmo alterar os nomes e a quantidade de categorias de todos os empregados administrativos, aproximando-as das praticadas nas outras repartições de fazenda, como o tesouro e as alfândegas. Assim, em vez de oficiais ordinários e duas classes de amanuenses, passariam a existir na Secretaria de Estado da Fazenda chefes de direcção, chefes de secção, primeiros, segundos e terceiros oficiais, aspirantes de primeira, de segunda e de terceira classe, além de um tesoureiro geral pagador e do seu ajudante e restantes empregados menores¹⁵⁰.

A maior divisão de repartições e a especialização de funções obrigavam, por outro lado, a uma reformulação do quadro de empregados de modo a que cada secção pudesse contar com oficiais e amanuenses de forma equilibrada. Como veremos adiante, se o plano para a Secretaria da Fazenda fosse aplicado, o número dos seus efectivos aumentaria em quase uma centena¹⁵¹.

A prescrição detalhada de cada aspecto da estrutura das secretarias constituía uma clara inovação relativamente aos regulamentos anteriores e a divisão e definição de funções terá sido, em grande medida, inspiradora das reformas uniformizadoras de finais da década de 50¹⁵².

Em Julho de 1845, foi a vez do Conselho de Estado ser regulamentado por decreto assinado pelo irmão de Costa Cabral, José Bernardo da Silva Cabral, então ministro interino do Reino¹⁵³. Apesar da sua execução ter sido suspensa em Maio do ano

¹⁴⁸ Cf. Parte I, Capítulo III, 4.

¹⁴⁹ Cf. Título II, Artigo 19.º, Decreto de 2 de Agosto de 1843, in *COLP*, 1843, pp. 195-205 e Título II, Artigo 8.º, Decreto de 28 de Setembro de 1844, in *Idem*, 1844, pp. 337-347.

¹⁵⁰ Cf. *Idem*, Título II, Artigo 7.º

¹⁵¹ Cf. Listas de empregados das respectivas secretarias de Estado, anteriores às respectivas reformas, in *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1843, pp. 27 e 151.

¹⁵² Cf. P. T. Almeida, 1995, p. 291.

¹⁵³ Cf. Decreto de 16 de Julho de 1845, in *COLP*, 1845, pp. 686-708.

seguinte, pela primeira vez se regulava o Conselho de Estado administrativo, a par do político, com poderes contenciosos, no sentido da constituição de um tribunal administrativo, como o que se viria a criar em 1850.

A oposição à política de Costa Cabral não parou de crescer até à revolta da Maria da Fonte, em 1846, desencadeada pelas medidas de saúde pública relativas ao enterramento dos mortos em cemitérios. O lastro de contestação acabou por provocar uma nova guerra civil e por obrigar o ministro ao exílio. A Patuleia, movimento popular de oposição ao governo, agora chefiado por Saldanha e com o apoio de José da Silva Passos, no Norte, nomeou uma outra Junta Provisória do Governo Supremo do Reino com sede no Porto. A guerra rebentou a partir daí, opondo as várias facções até Junho de 1847, quando, por intervenção internacional, se assinou a Convenção de Gramido. Em Agosto, novas eleições deram vitória aos cartistas, assumindo Saldanha o governo.

O novo executivo pretendeu elaborar uma reforma global das secretarias de Estado, para o que propôs à rainha, em Relatório de 8 de Setembro, a criação de comissões em cada ministério “para organizar as convenientes Propostas de Lei” a serem apresentadas às cortes quando estas reunissem no início do ano seguinte¹⁵⁴. A única que sofreu uma reorganização nesta altura foi a da Guerra, como veremos, e foi antes desta iniciativa. Dos trabalhos das referidas comissões não parece ter havido grandes resultados.

No ano seguinte, Costa Cabral voltava do exílio e, em Junho de 1849, era de novo nomeado chefe do executivo, voltando as costas a Saldanha.

Do novo governo cabralista, saíram mais reformas administrativas, nomeadamente relativas aos ministérios. Também dos planos deste governo faria parte uma reforma geral das secretarias de Estado que assegurasse o melhor e mais rápido tratamento dos negócios, incluída numa reestruturação global da administração pública que visava o aumento da capacidade de acção e de controlo do Estado. Contudo, enquanto “por Lei geral se não tractar da organização de todos os Ministérios e suas Secretarias”¹⁵⁵, apenas novas configurações pontuais iam sendo estabelecidas. Em Novembro, recebiam novos regulamentos a Secretaria de Estado dos Negócios

¹⁵⁴ Decreto de 7 de Outubro de 1847, in *COLP*, 1847, p. 480.

¹⁵⁵ Cf. Decreto de 8 de Novembro de 1849, in *COLP*, 1849, pp. 389-40

Eclesiásticos e da Justiça e a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e, em Dezembro, era a vez da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra.

A estrutura do novo regulamento do ministério da Justiça foi claramente plasmada dos planos ministeriais promulgados entre 1843 e 1844, com a descrição detalhada dos serviços, da composição do pessoal e do funcionamento do expediente, apesar de não compreender a subdivisão das repartições como a que se tinha desenvolvido nas ditas reformas anteriores, porque esta não tinha cabimento nesta secretaria¹⁵⁶. A reorganização da Secretaria de Estado da Fazenda, por sua vez, realizou-se no âmbito de uma reforma geral da administração da Fazenda proposta por relatório elaborado em conselho de ministros. Não se modificou em termos gerais o plano de 1844: o que se fez foi estabelecer e uniformizar todo o funcionamento da administração da Fazenda, incluindo a Secretaria de Estado, o Tribunal do Tesouro Publico, o Tribunal de Contas e a administração territorial da fazenda¹⁵⁷. No mesmo sentido ia a contemplação da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra na reforma global da administração militar promovida pelo Cabralismo que o movimento da Regeneração de 1851 não deixou efectivar¹⁵⁸.

Entre 1848 e 1849, diversas disposições procuraram, por outro lado, pôr a funcionar o Conselho de Estado, tal como tinha sido projectado em 1845. Em 1850, promulgou-se o seu novo regulamento, com ligeiríssimas diferenças relativamente ao de cinco anos antes, iniciando-se a partir deste momento o seu funcionamento regular¹⁵⁹.

Mais uma vez, no entanto, as políticas de Costa Cabral, sobretudo no que dizia respeito à liberdade de imprensa e à política financeira, foram razão de grande descontentamento. Foi contra o seu governo que se desencadeou o golpe político-militar encabeçado por Saldanha que, em 1851, proclamou a necessidade de um período de regeneração política e pacífica do país.

¹⁵⁶ Cf. Decreto de 8 de Novembro de 1849, in *COLP*, 1849, pp. 389-400.

¹⁵⁷ Cf. Relatório e Decreto de 10 de Novembro de 1849, in *Idem*, pp. 411-429.

¹⁵⁸ Cf. Relatório e Decreto de 20 de Dezembro de 1849, in *Idem*, pp. 451-487.

¹⁵⁹ Cf. Decreto de 9 de Janeiro de 1850, in *COLP*, 1850, pp. 7-28.

CAPÍTULO III

ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS DAS SECRETARIAS DE ESTADO

1. A Secretaria de Estado dos Negócios do Reino

Em 1736, com a criação por D. João V de três secretarias de Estado especializadas, foi atribuída à Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino uma multiplicidade de competências:

“... as creações, e provimentos de Titulos, e dos Officiaes maiores da Caza Real, as doações de Senhorios de terras, Alcaidarias mores, jurisdições, privilegios, e rendas; os pleitos, e omenagens de qualquer governo, Fortaleza, ou Capítania dos meus Dominios: e todas as mais mercês, que eu for servido fazer, ou por graça, ou em remuneração de serviços, se despacharão pela dita Secretaria, e para ella passarão os livros das ditas mercês, e os das omenagens, e Titulos: E o Secretario da dita repartição terá em seu poder os sellos Reaes. Outro sim se expedirão pela mesma Secretaria as nomeações de todos os Prelados, assim do Reino, como dos Dominios Ultramarinos, os provimentos de Prezidentes, e Ministros para todos os Tribunaes, Relações, e lugares de letras do mesmo Reino, e Dominios; as eleições do Reformador, Reitor, ou Governador da Universidade de Coimbra, e Lentes della; as apresentações dos Canonicatos da dita Universidade; e de todos os beneficios das Ordens Militares, pelo que respeita sómente ás Igrejas do Reino; e os mais provimentos de quaesquer officios, e cargos do mesmo Reino, que forem da minha nomeação, excepto os que abaixo se declarão. Todos os mais negocios pertencentes assim as ditas Ordens Militares, e Universidade, como ao Governo interior do Reino, administração da Justiça, e da minha Real fazenda, Policia, bem commum dos povos, ou interesse particular dos vassallos do mesmo Reino, que se me houverem de fazer presentes, ou seja por Consultas dos Tribunaes, ou por cartas de conta, ou por petições das partes se encaminharão pela dita Secretaria de Estado dos negocios do Reino, declarando-se assim nos sobrescritos das cartas, e massos das Consultas; e pela mesma se expedirão as rezoluções que eu for servido tomar, e quaesquer outras ordens, que não tocarem ao expediente particular das outras Secretarias abaixo declarado”¹⁶⁰.

Deste modo, pertenciam à repartição do Reino todos os assuntos relativos à administração interior, à fazenda, à justiça, à polícia, no sentido geral de Antigo

¹⁶⁰ Cf. Alvará de 1736, in *CLP*, 1736, fl. 95-95v.

Regime, à Universidade e às ordens militares. A ela competia-lhe a nomeação de ofícios e a concessão de mercês e o tratamento do expediente que sobre estes objectos subisse ao conhecimento do rei e as ordens que sobre eles o mesmo resolvesse determinar. Para a dirigir existiria um secretário de Estado e para garantir o seu funcionamento um oficial maior que coordenaria os restantes oficiais da secretaria¹⁶¹. Estes oficiais eram considerados criados da Casa Real, porque o seu trabalho consistia em auxiliar o rei no seu despacho. Assim sendo, como as outras secretarias de Estado, também esta funcionaria na residência real. Como vimos, foi o Marquês do Pombal quem impulsionou o reforço dos poderes dos secretários de Estado e das suas respectivas secretarias. Depois do Terramoto, ele foi, logo em 1756, nomeado Secretário de Estado do Reino e foi sobretudo nessa qualidade que desenvolveu as suas políticas. E, como também já fizemos referência, foi ele quem decidiu que as secretarias de Estado deveriam funcionar na nova Praça do Comércio, ao lado dos principais tribunais do reino.

Em reconhecimento do excesso de expediente da Secretaria de Estado do Reino e no contexto do reformismo administrativo de finais do Antigo Regime, D. Maria II, em 1788, retirou desta secretaria de Estado as competências relativas à Fazenda, criando um novo secretário de Estado e uma repartição independente para os dirigir. Só em 1801, porém, essa separação foi efectuada¹⁶².

Em 1804, D. João VI entendeu criar uma nova repartição dependente da Secretaria de Estado do Reino dedicada exclusivamente aos negócios com a Santa Sé. Deu-lhe o nome de Direcção da Comissão dos Negócios de Roma. Dela fariam parte três directores (dois eclesiásticos e o oficial maior da Secretaria do Reino), um tesoureiro, um oficial maior, quatro oficiais, dois porteiros, um agente e contínuos¹⁶³. Ou seja, uma estrutura administrativa claramente inspirada na das secretarias de Estado. Em 1805, já os seus elementos tinham sido nomeados¹⁶⁴. Esta direcção funcionou até 1809 quando foi extinta na sequência das invasões francesas.

¹⁶¹ Cf. *Idem*, fl. 96.

¹⁶² Cf. Decreto de 15 de Dezembro de 1788 e Decreto de 6 de Janeiro de 1801, in *CLP*, 1801, p. 661.

¹⁶³ Cf. Alvará de 4 de Setembro de 1804, in *CLP*, 1802-1810, pp. 277-280.

¹⁶⁴ Cf. *Almanach de Lisboa para o anno de 1805*, Lisboa, Impressão Régia, pp. 93-94.

Nas vésperas da ida da corte para o Brasil e já sem tratar dos negócios da fazenda, a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino contava, nos seus quadros, com um oficial maior, dois oficiais maiores graduados, 21 oficiais, cinco oficiais supranumerários, um porteiro e um ajudante¹⁶⁵.

Com a corte no Rio de Janeiro, foi aí estabelecida uma congénere da secretaria. Alguns dos empregados seguiram com o rei e passaram a exercer no Brasil os mesmos cargos que exerciam na metrópole. Outros permaneceram em Portugal, nas respectivas repartições. Foi o caso do porteiro e guarda-livros Pedro de Alcântara Rollim¹⁶⁶. Este empregado da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino sentiu a necessidade de reorganizar o arquivo por que era responsável depois de os franceses, derrotados pelo exército anglo-português, terem abandonado Portugal. Mostrava assim a interiorização da importância dada à sistemática classificação numa administração regulada pela razão, no sentido iluminista. Com o seu sistema, os papéis passaram a ser arrumados segundo o âmbito do seu objecto, mas também segundo a fase de tratamento administrativo. Ainda assim, não havia qualquer referência a uma divisão orgânica dos trabalhos no interior da secretaria¹⁶⁷.

Em 1821, depois da Revolução de 1820 e da defesa oficial do princípio de separação de poderes, as cortes constituintes decidiram também retirar das competências da Secretaria de Estado do Reino os negócios relativos aos assuntos eclesiásticos e à justiça, criando-se uma nova secretaria de Estado. Assim, já sem responsabilidade por estes objectos ou pelos da fazenda, anteriormente separados, continuou com as restantes competências que lhe cabiam segundo o Alvará de 1736.

Contudo, no novo enquadramento administrativo, as funções de governo interior do reino e de polícia eram pormenorizadas de outra maneira, reflectindo a nova concepção sistematizadora e a acção mais abrangente do Estado:

¹⁶⁵ Cf. *Idem*, pp. 91-93.

¹⁶⁶ Porteiro da SENR entre, pelo menos, 1782 e 1821, quando passa para a SENEJ, onde permanece até 1826. Cf. *Almanach de Lisboa para o anno de 1782*, Lisboa, Impressão Régia e Anexo 3.

¹⁶⁷ Cf. “Sistêma que regula a divizão, e colocação dos Papéis do Archivo desta Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, organizado na Epoca da Restauração da Monarquia no anno de 1808”, in IAN/TT, *Ministério do Reino*, Liv. 2560.

“Ficção pertencendo á Secretaria de Estado dos Negocios do Reino todos os objectos de Agricultura, Industria, e Artes, Estradas, Canaes, Minas, Commercio, e Navegação Interior, Estabelecimentos Pios, Instrucção Pública, Escolas, Collegios, Universidades, Academias, e mais Corporações de Sciencias, e Bellas Artes, todos os melhoramentos do Interior, e quanto he relativo á Estadistica, e Economia Política”¹⁶⁸.

Em meados de 1822, esta secretaria de Estado recebia, como as outras secretarias, um novo plano de organização relativo ao pessoal¹⁶⁹. O seu quadro passava a ser composto por um oficial maior, oito oficiais ordinários, quatro amanuenses de primeira classe e quatro amanuenses de segunda, além de correios, contínuos e um porteiro. Como prescrevia a disposição das cortes, foram abertos concursos, realizadas provas logo em Julho e Agosto e, nesse mesmo ano, nomeavam-se os empregados da nova composição da secretaria de Estado¹⁷⁰. Almeida Garrett, um dos oficiais nomeados por esse concurso, declararia mais tarde que, nesse período de 1822 a 1823, a secretaria foi dividida em quatro repartições (provavelmente na consequência da criação da Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça), o mesmo número de divisões propostas no projecto de reforma uniformizadora das secretarias de Estado apresentada pelos secretários às cortes em 1821, como vimos¹⁷¹.

Entre 1823 e 1832 não temos dados que esclareçam sobre a existência de alguma alteração de estrutura deste ministério. Em 1826, um relatório fazia assim a lista das suas “dependências”, em consonância com a lógica classificativa que tinha presidido à ordenação de Pedro de Alcântara Rollim, vinte anos antes:

“1.^a Agricultura

¹⁶⁸ Artigo 2.º, Decreto de 23 de Agosto de 1821, in *COLP*, 1821, N.º 116.

¹⁶⁹ Cf. Decreto de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 133.

¹⁷⁰ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 989 (caixa 1110) e *Almanach para o anno de 1823*, Lisboa, Na Typ. da Academia Real das Sciencias, pp. 54-55.

¹⁷¹ “«Declaro: Que durante os poucos meses, em que nos anos de 1822 e 1823, esta Secretaria de Estado permaneceu dividida em quatro Repartições, foi o Suplicante Director da quarta Repartição, que era intitulada de Instrução Pública e Estabelecimentos Pios», certificou José Balbino de Barbosa e Araújo, a pedido de Garrett. Assim consta do documento n.º 4, incluído no «Copiador de Documentos», que sob o n.º 140 vem citado no «Inventário do Espólio literário de Garrett», a que procedeu o falecido Académico, sempre saudoso, Henrique de Campos Ferreira Lima. O referido «Espólio», como é notório, encontra-se actualmente na Biblioteca da Universidade de Coimbra”, in Paixão, 1980, nota 10, pp. 53-54.

- 2.^a Industria
- 3.^a Artes
- 4.^a Estradas
- 5.^a Canaes
- 6.^a Minas
- 7.^a Comercio
- 8.^a Navegação Interior
- 9.^a Estabelecimentos Pios
- 10.^a Instrução Pública, Escollas, Collegios e Universidades
- 11.^a Academias, Corporações de Sciencias e Bellas Artes
- 12.^a Melhoramentos no Interior
- 13.^a Estadística e Economia Publica
- 14.^a Graças e Mercês, Titulos de Grandeza, Ordens, Condecorações, Empregos honoríficos, incluindo os da Casa Real, nomeação para officios, ou cargos; todas as resoluçoens em assumptos de cerimonias ou etiqueta
- 15.^o Promulgar as Leis, Decretos, e Resoluçoens sobre os objectos da sua competencia, communicadas as estaçoens, a que pertencem, e fiscalizar a sua execução”¹⁷².

O relatório, porém, não relatava a forma como estas atribuições seriam distribuídas por repartições. Já o número dos seus empregados é que tinha, nesta altura, aumentado consideravelmente relativamente ao quadro estabelecido em 1822: em vez de oito oficiais, tinha 19; tinha menos um amanuense de primeira classe, contando com apenas três; mas tinha sete amanuenses de segunda classe em vez dos quatro estipulados pelo decreto¹⁷³.

Em 1828, apesar da comissão parlamentar encarregue do Projecto de Lei da organização e regimento das secretarias de Estado não ter apresentado resultados até as cortes serem suspensas por D. Miguel, foi elaborado um regulamento para este ministério, como atesta a seguinte nota encontrada nos arquivos da secretaria de Estado: “ElRey Nosso Senhor, querendo huma continua regularidade na sua Secretaria d’Estado dos Negocios do Reyno e aquella uniformidade que lhe compete houve por bem classificala na forma que consta do Decreto que ora baixa, e de futuro ordena que sem alteração se entenda nove horas por dia”¹⁷⁴. Infelizmente, não conseguimos localizar o referido regulamento.

¹⁷² IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 988 (caixa 1108).

¹⁷³ Cf. *Almanach Português*, Lisboa, Impressão Régia, 1826, pp. 65-66.

¹⁷⁴ A nota é rematada por um “Recebido em 30 de Setembro de 1828”, *Idem*.

Com o fim da guerra civil e com a implantação das reformas administrativas de 1832 a 1834, a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino terá visto o seu papel governativo reforçado, ao mesmo tempo que o seu expediente aumentava consideravelmente.

Aparentemente, nesta altura, a secretaria não terá recebido um novo regulamento formal, apesar de ser possível ele ter existido. Até 1843, foi regulada, muito provavelmente, pela reforma de 1822, a julgar pelas palavras de Almeida Garrett, como vimos. O regulamento de 1828, mencionado por fontes indirectas, deveria incidir sobre o funcionamento interno disciplinar, não modificando significativamente a divisão da secretaria de Estado em repartições.

Em 1837, uma portaria com o objectivo de disciplinar a troca de correspondência dava conta da organização do ministério pela inclusão de uma “Nota das attribuições das diversas Repartições em que se acha dividida esta Secretaria d’Estado”¹⁷⁵. Através desta nota pode ser reconstituída a estrutura da Secretaria de Estado do Reino durante os anos de 1830, demonstrando a continuidade da opção por quatro repartições, sem contar com a contadoria, como se pode constatar pelo organigrama em apêndice¹⁷⁶. A secção especial de contabilidade tinha sido criada em 1835 em todas as secretarias de Estado com o objectivo de uniformizar o registo de todas as contas do Estado¹⁷⁷. Cada uma das repartições tinha as suas competências definidas, devendo os seus oficiais e amanuenses tratar somente do expediente relacionado com esses objectos.

Quem dirigia administrativamente a secretaria era o oficial maior que era também quem distribuía os papéis pelas diferentes repartições e por quem passavam os processos tratados antes de serem apresentados ao ministro.

A Segurança Pública, anexa à quarta repartição, foi atribuída à Secretaria de Estado dos Negócios do Reino em 1833, por ser “intimamente conexa” com as suas

¹⁷⁵ Portaria de 18 de Julho de 1837, in *COLP*, 1837, p. 662.

¹⁷⁶ Cf. Anexo 2, 1. Já o fizemos noutro lugar: cf. Almeida, Joana Estorninho de, “Os utensílios burocráticos da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino (1834-1843)”, in P. T. Almeida e Branco (coord.), 2007, p. 42.

¹⁷⁷ Cf. Decreto de 12 de Maio de 1835, in J. J. A. e Silva, 1850, “Fazenda Pública”, pp. 229-292.

competências, saindo do Ministério da Justiça, onde tinha sido provisoriamente unida no ano anterior¹⁷⁸.

Como vimos, em Novembro de 1836, já depois da Revolução de Setembro, tenta-se estabelecer a figura do sub-secretário de Estado como resposta aos poderes que tinham sido conferidos aos oficiais maiores devido às grandes necessidade de expediente. No entanto, nenhum chegou a ser nomeado para a Secretaria de Estado do Reino, mantendo o oficial maior José Balbino de Barbosa Araújo, agora Barão de Telheiras, o estatuto de secretário-geral que lhe tinha sido atribuído em 1835¹⁷⁹.

Com o Setembrismo, tal como aconteceu em todos os outros ministérios, os empregados da Secretaria de Estado do Reino viram os seus ordenados diminuídos. Na tabela que foi publicada com o diploma que decretou a sua redução pode constatar-se que, em dez anos, o número de empregados se manteve praticamente inalterado¹⁸⁰. Já em 1839, durante o último governo presidido por Sá da Bandeira, os efectivos da secretaria de Estado eram consideravelmente superiores: de 32 empregados administrativos tinha-se passado para um total de 44¹⁸¹. A extinção dos conselhos e dos tribunais na sequência da restauração da monarquia constitucional fez aumentar de uma maneira geral o volume de requerimentos e petições e conferiu à Secretaria de Estado do Reino novas atribuições que antes pertenciam a esses tribunais, para além do aumento de trabalho resultante das reformas desenvolvidas pelos diferentes governos. Isto explica em grande medida o aumento do número de empregados.

Por outro lado, a nova configuração administrativa e o reformismo destes anos fez, também, aumentar o número de instituições que passaram a estar sob a alçada da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino.

Essas entidades eram denominadas na época como “autoridades subalternas”. Elas cobriam os diferentes objectos que compunham as competências da Secretaria de

¹⁷⁸ Cf. Portaria de 21 de Abril de 1833, in *COLP*, 1833, p. 5.

¹⁷⁹ Decreto de 29 de Maio de 1835, in *COLP*, 1835, p. 165.

¹⁸⁰ Sem contar com os empregados menores, de um total de 31 em 1826, passou-se para um de 32 em 1836, alterando-se o peso das categorias. Em 1836, só existiria um Amanuense de primeira e existiriam 11 Amanuenses de segunda, ao contrário dos sete de 1826. Cf. Tabela do decreto de 29 de Setembro de 1836, in *COLP*, 1836 (2.º Semestre), p. 32 e Anexo 4.1.

¹⁸¹ Cf. *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1839.

Estado do Reino, distribuídas pelas suas quatro repartições. Este ministério, pela diversidade das suas atribuições, era o que agrupava o maior número de instituições dependentes, que iam das universidades aos hospitais e do Terreiro Público às cadeias¹⁸².

A Secretaria de Estado do Reino devia coordenar a administração civil do território. Neste sentido, além de administrar as diversas instituições referidas, era ela que devia assegurar a implantação das reformas administrativas territoriais bem como o seu cumprimento por parte das respectivas autoridades, encabeçando o modelo piramidal de administração.

A Constituição de 1822 já estabelecia a divisão em distritos, com administrador geral e junta administrativa, e concelhos, governados pelas Câmaras Municipais. No entanto, só em 1832, com a reforma de Mouzinho da Silveira, se tenta efectivamente instituir uma administração pública civil capaz de fazer executar as políticas constitucionais. Segundo esta reforma, o país seria dividido em províncias, dirigidas por um prefeito, por sua vez divididas em comarcas, concelhos e paróquias¹⁸³. Feita segundo o modelo administrativo francês, cedo foi contestada por ser excessivamente centralizadora e por não respeitar as tradições locais do país¹⁸⁴.

Diversa legislação promulgada em 1835, pôs em prática um modelo alternativo, composto apenas por três níveis administrativos: distritos, concelhos e paróquias¹⁸⁵. É essa divisão que vai prevalecer tanto no Código Administrativo de 1836, mais descentralizador, como no Código Administrativo de 1842, que conferia maiores poderes de direcção ao centro. Estes dois distinguiam-se sobretudo ao nível das nomenclaturas e da existência de órgãos colectivos locais de decisão¹⁸⁶.

Era a comunicação de ordens e resoluções e a recepção de representações, relatórios e os mais diversos officios com e destas autoridades territoriais que ocupava a maior parte do serviço dos empregados da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino.

¹⁸² Cf. lista completa em Anexo 2, 3.

¹⁸³ Cf. Anexo 2, 4 e 5.

¹⁸⁴ Cf. Caetano, Marcelo, “A Codificação Administrativa em Portugal (um século de experiência: 1836-1935)”, in Caetano, 1994, pp. 371s.

¹⁸⁵ Cf. L. 25 de Abril, D. 5 de Maio e D. 18 de Julho de 1835. Reconstituição feita em Anexo 2, 6.

¹⁸⁶ Cf. Anexo 2, 7.

Tendo sido preparado ao longo da legislatura de 1840-1842, o Código de 1842 foi promulgado já depois de ser reposta em vigor a Carta Constitucional por Costa Cabral, determinando a organização administrativa do território até 1879, quando foi reformado¹⁸⁷.

No contexto da primeira governação cabralista, foi dado novo regulamento à Secretaria do Reino em 1843. Como vimos, no mesmo período outros ministérios receberam uma nova planificação, todos com o propósito de melhorar o serviço público. Perante a nova codificação administrativa seria prioritária a organização desta secretaria. “Imperiosa necessidade”, era como a apelidava a introdução ao decreto da sua promulgação assinado pelo próprio Costa Cabral¹⁸⁸.

Ao longo de quase uma centena de artigos, o referido decreto estabelecia a estrutura orgânica e definia pormenorizadamente as competências de cada secção e de cada empregado. A Secretaria de Estado do Reino devia, então, ser constituída por uma secretaria geral e por duas direcções, cada uma destas secções divididas em diversas repartições¹⁸⁹.

A primeira repartição da secretaria geral correspondia ao gabinete particular do ministro, a segunda era a repartição central, a terceira os arquivos e a quarta a contabilidade.

A primeira direcção dividia-se na primeira repartição, com a Instrução Pública, e na segunda, responsável pela Saúde Pública e pela Polícia Sanitária.

À segunda direcção pertenciam as Obras Públicas e Minas, na primeira repartição, e a Indústria Agrícola e Comercial, na segunda.

A primeira repartição da terceira direcção estava encarregue da Polícia Geral do Reino e a segunda da Administração Geral e Municipal¹⁹⁰.

Para servir esta estrutura estabelecia-se um novo quadro de pessoal: um oficial maior, outro graduado, 12 oficiais ordinários, 12 amanuenses de primeira classe, 12 de

¹⁸⁷ Cf. Caetano, Marcelo, “Art. Cit.”, in Caetano, 1994. Administração territorial reconstituída em Anexo 2, 8.

¹⁸⁸ Cf. Decreto de 2 de Agosto de 1843, in *COLP*, 1843, p. 195.

¹⁸⁹ Organigrama representado em Anexo 2, 2.

¹⁹⁰ Cf. Decreto de 2 de Agosto de 1843, in *COLP*, 1843, p. 195, Título I, Art. 1.º.

segunda, um oficial do corpo de engenheiros, um porteiro, um ajudante, quatro contínuos e seis correios¹⁹¹.

Este plano não impunha assim um aumento do número total de efectivos, uma vez que por esta altura os empregados administrativos da Secretaria do Reino já rondavam as quatro dezenas¹⁹².

O diploma apresentava algumas novidades relativamente a outros regulamentos ministeriais. Desde logo, instituía uma secretaria-geral que tinha a seu cargo a administração interna do ministério e que estava separada das outras secções especializadas. Dentro dessa secretaria, estabelecia-se formalmente pela primeira vez o gabinete particular do ministro, com empregados próprios, ao qual se incumbia de tratar dos negócios particulares e reservados, dos despachos telegráficos, dos juramentos das elites administrativas, da relação com as cortes e com o Conselho de Estado¹⁹³. Depois, designava expressamente a existência de chefes de direcção e de chefes de repartição, aumentando a graduação de categorias. A eles caberiam gratificações extras aos ordenados regulares. Além disso, compreendia a existência de quadros especializados nas repartições respectivas: eram os casos de um médico para a repartição encarregue da saúde pública e de um engenheiro nas obras públicas¹⁹⁴. Para mais, regulava-se as atribuições de cada categoria de empregado: do oficial maior (art.º 33), do oficial maior graduado (art. 34.º), dos oficiais directores (art.º 35), dos chefes de repartição (art.º 36.), do arquivista (art.º 37), do porteiro (art.º 38), do seu ajudante (art.º 39) e dos contínuos e correios (art.º 40.). E, em cerca de 50 artigos, definia-se as formas de registo, de classificação, de tratamento e de apresentação dos processos administrativos (Título IV), além de se estabelecer ainda a regulação diária dos trabalhos (Título V).

Consultando a documentação da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, pode verificar-se que a prevista organização dos serviços, do pessoal e do expediente do

¹⁹¹ Cf. Título II, Art. 18.º, *Idem*, p. 198.

¹⁹² Cf. *Almanak Estatístico de Lisboa* para o ano de 1841, p. 10 e *Almanak Estatístico de Lisboa* para o ano de 1843, p. 21.

¹⁹³ Cf. Art.º 2.º, Decreto de 2 de Agosto de 1843, *in Idem*, pp. 195-196.

¹⁹⁴ Cf. Art.ºs 19.º-32.º, *Idem*, p. 199.

ministério foi globalmente praticada logo no próprio ano de 1843¹⁹⁵. Terá vigorado no essencial até às reformas de finais dos anos de 1850. No entanto, em 1851, já sob o signo da Regeneração, as obras públicas e, logo a seguir, em 1852, também o comércio e a indústria, que constituíam os negócios da segunda direcção da secretaria, foram retirados das suas competências, uma vez instituídos em novo ministério.

2. A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda

Os negócios da fazenda real, segundo o Alvará de 1736, pertenciam à Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino. Contudo, a importância crescente do controle dos dividendos públicos para o bom governo, no sentido de permitir a eficaz reforma do Estado, tornaram a administração da fazenda alvo de várias reformas ao longo do século XVIII. O Marquês de Pombal, no reinado de D. José I, criou o Erário Régio por Regimento dado em 22 de Dezembro de 1761. Este visava centralizar e uniformizar a administração da fazenda Real, que rapidamente se tornou na repartição mais importante da Coroa¹⁹⁶. Com a sua criação estabelecia-se a unidade orçamental através de regras precisas de arrecadação financeira e de escrita contabilística e com uma nova estrutura organizativa e humana. O próprio Marquês de Pombal ocupou o cargo de Presidente Inspector-Geral do Erário até 1777, acumulando-o com o cargo de Secretário de Estado do Reino. D. Maria, por sua vez, continuou a política reformista do Estado, nomeadamente da fazenda, criando, em 1788, a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e, em 1790, anexando o Conselho da Fazenda ao Erário Régio. A nova secretaria de Estado seria a primeira a ser criada por separação de serviços antes pertencentes à Secretaria de Estado dos Negócios do Reino.

¹⁹⁵ Cf., por exemplo, os maços relativos à correspondência recebida na primeira repartição da Secretaria Geral que se iniciam logo em 1843 e cujos ofícios estão já classificados segundo o estabelecido no novo regimento, in IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mçs. 2174-2180.

¹⁹⁶ Cf. Subtil, 2006a, p. 45.

O Secretário de Estado da Fazenda, seguindo os passos de Pombal, devia ser também o presidente do Erário. Contudo, a nova secretaria não foi logo constituída. Só em 1801, D. João VI deu ordem expressa para se tomarem medidas nesse sentido:

“Havendo-se creado pelo Real Decreto de 15 de Dezembro de 1788 a Secretaria de Estado da Fazenda, para ficar unida ao Presidente do Meu Real Erário, e ser este o Ministro, e Secretario de Estado daquella Repartição, tudo em utilidade do Público, e do Meu Real Serviço; e não se tendo até agora nomeado os Officiaes que se fazem necessarios para o expediente daquella Secretaria; Hei por bem e mando ao referido Presidente do Erário Régio, Ministro e Secretario de Estado da Fazenda, que nomee não só de presente, mas tambem de futuro, os Officiaes que entender serem para ella necessarios, vencendo os ordenados, e processando-se as Folhas delles na fôrma que se pratica nas outras Repartições, e isto não obstante quaesquer Leis, Regimentos, e Ordens em contrario”¹⁹⁷.

Em 1805, a Secretaria de Estado da Fazenda contava já com um oficial maior, 11 oficiais, dez oficiais supernumerários, um porteiro e um ajudante¹⁹⁸.

Ao contrário do que sucedeu com as outras secretarias, com a ida da corte para o Rio de Janeiro em 1807, não foi criada uma repartição da fazenda no Brasil. A secretaria em Lisboa continuou a funcionar regularmente até à revolução liberal de 1820.

Nesse momento, as cortes reunidas no Palácio das Necessidades, com o projecto de dar uma nova constituição ao país, tiveram a fazenda constantemente no centro das suas preocupações. Apesar das discussões e da consciência da necessidade de reformar a fazenda pública, a Secretaria de Estado da Fazenda manteve-se em funções, assim como o Erário Régio.

Em 1822, à semelhança das outras secretarias, recebeu novo quadro de pessoal, passando a contar com oito oficiais, quatro amanuenses de primeira classe e quatro amanuenses de segunda¹⁹⁹. Em 1823, o dito quadro ainda não estava preenchido, tendo somente sete oficiais e três amanuenses de primeira classe²⁰⁰.

¹⁹⁷ Decreto de 6 de Janeiro de 1801, in *CLP*, 1801, p. 661.

¹⁹⁸ Cf. *Almanach de Lisboa para o anno de 1805*, Lisboa, Impressão Régia, p. 99.

¹⁹⁹ Cf. Art. 1.º Decreto de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 183.

²⁰⁰ Cf. *Almanach de Lisboa para o anno de 1823*, Lisboa, Impressão Régia, p. 60.

Entre 1823 e 1832, continuou a não haver modificações de fundo na administração da fazenda pública. Mesmo assim, ela continuava a ser alvo de medidas. Em Fevereiro de 1825, por exemplo, D. João VI criava uma Junta de três deputados para se ocupar dos trabalhos do Real Erário e da Secretaria de Estado da Fazenda, pois “se tem augmentado excessivamente a affluencia dos Negocios, e multiplicado os embaraços, por effeito de muitas, e extraordinarias circumstancias: que não podendo elle [o ministro e presidente do Erário] desde já attender a todos os objectos daquellas Repartições, tão ramificadas, com o zelo, fidelidade, e proveito que convinha ao meu Real Serviço”²⁰¹. Nesse ano, a secretaria contava com um oficial maior, 15 oficiais e apenas três amanuenses, todos de primeira classe²⁰².

Com a promulgação da Carta Constitucional, em 1826, o Real Erário passava a ser designado por Tribunal de Tesouro Público²⁰³. Contudo, não recebeu uma nova organização nem novas competências. Somente se procurou, “em quanto por huma Lei se não der nova forma á Administração, Arrecadação, e Escripção da Fazenda Publica”, regular provisoriamente o seu pessoal²⁰⁴. Com a conquista do poder por D. Miguel, essa lei não se fez e o Erário voltou a ser tratado por esse nome.

Só entre 1832 e 1833, com as reformas da Terceira, se procedeu à reorganização da administração das finanças públicas. Primeiro, com a extinção do Conselho da Fazenda e do Erário Régio. Depois, com o novo plano da fazenda instituído por Mouzinho da Silveira a 16 de Maio de 1832²⁰⁵. Este Decreto instituía junto à Secretaria de Estado da Fazenda o Tribunal do Tesouro Público. Este era o tribunal que devia, além de administrar as alfândegas, centralizar a administração territorial das finanças, através de recebedores nas prefeituras, nas comarcas e nos concelhos, segundo a divisão administrativa estabelecida no mesmo dia por Mouzinho da Silveira²⁰⁶. Apesar desta reforma não ter tido seguimento, ela estabeleceu as bases da futura administração financeira.

²⁰¹ Decreto de 1 de Fevereiro de 1825, in *COLP*, 1825, N.º 99.

²⁰² Cf. *Almanach Portugêus*, Lisboa, Impressão Régia, 1825, p. 67.

²⁰³ Cf. *Carta Constitucional*, Título VII, Capítulo III, Art. 136.º

²⁰⁴ Decretos de 6 de Outubro de 1827, in *COLP*, 1827, N.º 49 e N.º 50.

²⁰⁵ Cf. Decreto N.º 22 de 16 de Maio de 1832, in *COLP*, 1832, N.º 22.

²⁰⁶ Cf. Parte I, Capítulo III, 1. e Anexo 2.

Em Abril de 1834, com o fim da guerra civil em vista e com o governo liberal de D. Pedro IV a iniciar funções regulares, foi dada nova organização à Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda. Segundo o Decreto que a estabeleceu, “para facilitar o expediente”, a secretaria foi dividida em três repartições: a 1.^a do Expediente ordinário; a 2.^a do Arquivo; a 3.^a de objectos legislativos e diplomas²⁰⁷.

Nesse decreto, estabelecia-se também que cada repartição seria dirigida por um oficial, com o título de chefe de repartição, que seria responsável perante o oficial maior, de tudo o que sucedesse na sua repartição. O oficial maior podia assinar todos os processos que não carecessem do conhecimento do secretário de Estado²⁰⁸.

Ao nível da administração territorial da fazenda, em Junho de 1834, era adaptada a reforma da fazenda de 1832, instituindo o Tribunal do Tesouro Público e a sua Contadoria, como centros da administração financeira e dependentes da respectiva secretaria de Estado²⁰⁹. Além do estabelecimento da organização dos serviços centrais do Tesouro, com uma secretaria e uma repartição central de contabilidade, definia-se ainda a existência de recebedores, empregados da fazenda ao nível do distrito e do concelho. Assim, tal como aconteceria com a administração civil, foi adoptada a divisão em dois níveis administrativos, em detrimento da organização em três circunscrições como fora defendido por Mouzinho da Silveira.

Com o movimento restaurador da Constituição, em Setembro de 1836, o Tribunal do Tesouro Público foi extinto, passando a contadoria do Tesouro para a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino. No mesmo mês, diversa legislação alterava a designação dos representantes territoriais da fazenda, substituindo os recebedores por contadores. A 30 de Setembro de 1836, criava-se a Comissão Geral da Fazenda, junto ao governo e a funcionar no edifício do Tesouro Público, destinada a examinar o estado da fazenda e a propor medidas para acabar com o *deficit* e para aperfeiçoar a arrecadação e distribuição da fazenda pública²¹⁰.

²⁰⁷ Cf. Decreto de 14 de Abril de 1834, in *COLP*, 1834, p. 48. Organigrama em Anexo 2, 9.

²⁰⁸ Cf. Art.ºs 2, 3 e 4, *Idem*.

²⁰⁹ Cf. Decreto de 20 de Junho de 1834, in *COLP*, 1834. Estrutura da administração da fazenda entre 1834 e 1836 em Anexo 2, 10.

²¹⁰ Cf. Relatório e Decreto de 30 de Setembro de 1836, in *COLP*, 1836, pp. 32-33. Vêr organigrama em Anexo 2, 11.

Em Novembro, foi nomeado um sub-secretário de Estado da Fazenda, na sequência do decreto da criação desta figura de confiança política, em contraposição ao oficial maior. O eleito foi o irmão do ministro interino Passos Manuel, José da Silva Passos²¹¹. O sub-secretário de Estado da Fazenda era simultaneamente sub-inspector do Tesouro²¹².

Segundo o decreto que decidiu a redução dos seus ordenados, promulgado a 29 de Setembro, nessa altura, a secretaria de Estado tinha um oficial maior, oito oficiais ordinários, três amanuenses de primeira classe e dez amanuenses de segunda, num total de 22 funcionários administrativos, além de porteiro, ajudante, contínuo e correios²¹³. Em 1839, tinha praticamente o mesmo número de empregados, não contando com os da repartição do Tesouro, e já não incluindo o sub-secretário de Estado²¹⁴.

Entretanto, na Constituição de 1838, previa-se a instituição de um Tribunal de Contas para “verificar e liquidar as contas da receita e despesa do Estado, e as de todos os responsáveis para com o Tesouro Público”²¹⁵. A sua existência era essencial para o “estabelecimento de um systema de Contabilidade completo e permanente, sem o qual não ha Governo Representativo possível”, como defendia o Ministro da Fazenda Manuel António de Carvalho em 1839²¹⁶. No entanto, com a instabilidade política subsequente, a sua definitiva organização foi sendo adiada. Só em 1844, viria a ser criada semelhante instituição com o estabelecimento do Conselho Fiscal de Contas.

Depois de restaurada a Carta Constitucional, em Fevereiro de 1842, foi restabelecido o Tribunal do Tesouro Público, por decreto de 9 de Março, separando o seu expediente da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda. A 15 de Abril recebia regulamento, que se dedicava sobretudo a definir as suas competências e o seu

²¹¹ *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1837, p. 265.

²¹² Cf. Portaria de 12 de Dezembro de 1836, in Lobo, 1874, p. 18.

²¹³ Cf. Decreto e Tabela de 29 de Setembro de 1836, in *COLP*, 1836, pp. 31-32 e Anexo 4.1.

²¹⁴ Tinha apenas mais um amanuense no seu quadro. Cf. *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1839, s.p.

²¹⁵ *Constituição Política da Monarquia Portuguesa*, 1838, Artigo 135, §. 1.

²¹⁶ *Relatorio e Documentos apresentados ás Cortes pelo Ministro e Secretário d'Estado dos Negócios da Fazenda Manoel Antonio de Carvalho*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1839, p. 2.

expediente²¹⁷. Com a promulgação de novo código administrativo, em 1842, impunha-se reformular também a administração da fazenda nas divisões administrativas, no sentido de as adequar à reforma geral do Estado sob os princípios da centralização e do controlo dos agentes e das contas públicas. Assim, por decreto de 12 de Dezembro, substituíam-se, nos distritos, os contadores por delegados do tesouro, que passavam a ser auxiliados por tesoureiros pagadores. Aos governadores civis cabia inspeccionar as repartições da fazenda, submetendo-se deste modo o aparelho da fazenda à rede administrativa civil. Nos concelhos, mantinham-se os recebedores²¹⁸.

Em 1844, toda a Fazenda Pública recebia um novo plano geral, por decreto de 18 de Setembro assinado por todos os ministros²¹⁹. Aí surgia, pela primeira vez, a designação oficial de Ministério da Fazenda para nomear todo o serviço central de fazenda, incluindo a Secretaria de Estado, o Tribunal do Tesouro Público e o Conselho Fiscal de Contas. Para cada um destes serviços definiram-se competências e determinou-se uma estrutura básica de funcionamento. A Secretaria de Estado da Fazenda seria dividida em três direcções, a regular posteriormente por um diploma próprio²²⁰.

Dez dias depois, por decreto de 28 de Setembro de 1844, era promulgado o novo regulamento da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda²²¹.

Segundo este decreto, definiam-se exaustivamente as competências de cada uma das três direcções já definidas e as necessárias subdivisões. Assim, à primeira direcção competia tratar do Pessoal, Expediente, Arquivo e Contabilidade Geral, à segunda da Tesouraria e Distribuição de Fundos e à terceira do Assentamento e escrituração das despesas do ministério e encargos gerais (Art. 1.º). Todas as direcções dividir-se-iam por duas secções: 1.ª do Processo e Expediente; 2.ª da Fiscalização e Contabilidade

²¹⁷ Cf. Decreto de 15 de Abril de 1842, in *COLP*, 1842, p. 173.

²¹⁸ Para o desenvolvimento da organização e funcionamento da administração periférica da fazenda, cf. Sousa, Paulo Silveira e, “A Construção do Aparelho Periférico do Ministério da Fazenda em Portugal (1832-1878)”, in P. T. de Almeida e Branco (coord.), 2007, pp. 111-136.

²¹⁹ Cf. Decreto de 18 de Setembro de 1844, in *COLP*, 1844, pp. 222-225. Ver reconstituição em Anexo 2, 12.

²²⁰ Cf. Capítulo II, Art.º 4, *Idem*, p. 222.

²²¹ Cf. *Regulamento da Secretaria d’Estado dos Negocios da Fazenda*, in *COLP*, 1844, pp. 337-347.

(Art. 5.º). A Direcção da Tesouraria Geral teria mais uma secção que se designaria por Caixas Centrais do ministério (Art. 6.º).

No Título II do Regulamento, definia-se o novo quadro de pessoal da secretaria e estipulavam-se as suas atribuições. Assim passariam a existir: um director geral, três chefes de direcção, seis chefes de secção, um tesoureiro geral pagador, um ajudante, 15 primeiros oficiais, 15 segundos e dez terceiros, 15 aspirantes de primeira classe, 24 de segunda, 16 de terceira, um porteiro, um ajudante, seis contínuos, dois correios e dois serventes, num total de 119 empregados (Art.º 7.º).

A reclassificação dos oficiais e dos amanuenses da secretaria de Estado teve como base as categorias existentes entre os empregados de fazenda de outras instituições. O Tesouro público, por exemplo, classificava já o seu quadro de pessoal em três classes de oficiais e três de aspirantes. Agora, na Secretaria de Estado da Fazenda deixariam de existir amanuenses e todos os empregados pertencentes à administração da fazenda passariam a ter as mesmas categorias.

O Título III, por sua vez, tratava do processo e expediente dos negócios da secretaria, tanto os de partes, como os de ofício (Art.ºs 16.º a 41.º).

Por este regulamento, as atribuições das respectivas direcções eram bastante mais complexas que as estabelecidas para as repartições definidas em 1834, uma vez que compreendiam novas regras de registo e de controlo das contas públicas. Para satisfazer essas necessidades, propunha-se um aumento do quadro para o quádruplo, o que dificilmente seria pacífico. Assim, no ano seguinte, a 13 de Outubro de 1845, um outro decreto veio reformular esta organização que nunca chegou a ser implementada²²².

Assim, as três direcções foram substituídas por repartições distintas: a Secretaria de Estado; a Tesouraria Geral e Contabilidade Geral²²³.

Denominou-se de “Secretaria de Estado”, a repartição dos serviços centrais do ministério encarregue do processo e expediente geral, na primeira secção, e da legislação e do arquivo, na segunda secção. As operações de tesouraria e contabilidade foram centralizadas nas outras repartições, também divididas por secções.

²²² Cf. Lobo, 1874, p. 47 e Decreto de confirmação da divisão do expediente de 25 de Agosto de 1847, *in COLP*, 1847, pp. 451-453.

²²³ Cf. organização da SENF instituída por esta reforma em Anexo 2, 13.

A “Secretaria de Estado”, ao contrário do que tinha sido estabelecido, continuava a ser servida por oficial maior, oficiais ordinários e amanuenses de primeira e de segunda classe. Com o recuo na política de uniformização das categorias dos empregados pertencentes à administração da fazenda, os títulos dos empregados da Secretaria de Estado da Fazenda não destoavam das das outras secretarias, ao mesmo tempo que o aumento de funcionários nos serviços centrais da fazenda tornava-se menos notório e menos comparável com os quantitativos dos outros serviços.

Nos orçamentos ou nos almanaques, o quadro da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda era o quadro da primeira repartição e não de todas as repartições centrais da secretaria. Ou seja, as repartições da Tesouraria Geral e da Contabilidade Geral surgiam como autoridades independentes, seguidas do Tribunal do Tesouro Público e do Conselho Fiscal de Contas²²⁴. No *Almanak Estatístico de Lisboa*, para o ano de 1848, por exemplo, a parte correspondente ao ministério da Fazenda denomina-se “Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e Administração Central Superior da Fazenda Pública”, para incluir os nomes e moradas dos empregados das outras duas repartições. Se contarmos apenas os efectivos da secretaria, o seu quadro pouco mudou em relação aos números de dez anos antes.

Se acrescentarmos os empregados das repartições da Tesouraria e da Contabilidade Gerais verificamos a existência dos 119 funcionários previstos no regulamento de 1844²²⁵. Assim, as duas reformas não impunham o aumento ou a diminuição dos empregados. Distribuíam-nos de maneira diferente.

Em 1849, depois da segunda guerra civil e da nova ascensão de Costa Cabral, a administração da fazenda recebeu nova regulamentação. Na administração superior, manteve-se a organização em três instâncias, mas redefiniram-se as suas atribuições: o serviço central de expediente geral na Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda; o serviço central das finanças no Tribunal do Tesouro Público; e a fiscalização das

²²⁴ Cf., por exemplo, “Orçamento da Despesa do Ministerio dos Negocios da Fazenda para 1848-1849”, in *Orçamento do Anno Economico de 1848-1849*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1848.

²²⁵ Cf. *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1848, pp. 14s.

receitas e contas públicas no Tribunal de Contas, em substituição do Conselho Fiscal de Contas²²⁶.

A Secretaria de Estado da Fazenda ficou assim reduzida apenas às suas funções de administração geral: promulgação de leis da fazenda; processo e expedição das cartas e diplomas de nomeação dos empregados da fazenda; resolução de consultas, representações e propostas relativas a pessoal; decretamento e concessão de pensões, aposentadorias e mercês; correspondência com as cortes, com os outros ministérios, com o Conselho de Estado e outras instituições e funcionários; correspondência e decisões gerais, oficiais ou particulares (Título II, Art. 4.º).

As repartições da tesouraria e da contabilidade gerais passaram para o Tribunal do Tesouro Público. Este passou a centralizar todas as competências de administração da fazenda, através de quatro direcções gerais. Manteve as atribuições consultivas, remetidas para um conselho composto pelos directores gerais, mas deixou de deter funções de julgar, que passaram a ser da competência do Conselho de Estado²²⁷. Relativamente à administração da fazenda nos distritos manteve-se, em termos gerais, a legislação de 1842. A diferença maior residiu na instituição da figura do escrivão da fazenda de modo a facilitar a inspecção da fazenda por parte do administrador do concelho (Título V).

Esta reforma esteve em vigor até 1869 e foi inspiradora das reformas ministeriais de finais da década de 50, sobretudo no que diz respeito à criação de direcções gerais, que iriam então ser implementadas de forma geral em todas as secretarias de Estado, sobrevivendo como repartições administrativas dos ministérios até aos dias de hoje.

²²⁶ Cf. Relatório e Decreto de 10 de Novembro de 1849, in *COLP*, 1849, pp. 411-429. Ver reconstituição geral da Administração Superior da Fazenda instituída em 1849 em Anexo 2, 14.

²²⁷ Cf. Relatório de 10 de Novembro de 1849, in *Idem*, p. 412. Este Conselho está representado numa outra versão do organograma da legislação de 1849, em Subtil, 1996b, (p. 448).

3. A Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça

Tal como os da Fazenda, os Negócios Eclesiásticos e da Justiça pertenciam, desde 1736, à Secretaria de Estado dos Negócios do Reino. Só em 1821, com a revolução liberal e a consagração da separação de poderes, foi criada uma secretaria independente e única para tratar destes assuntos “de modo a facilitar o expediente dos multiplicados negócios”²²⁸.

Assim, a 18 de Agosto de 1821, as cortes decidiram que passassem a pertencer à Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça:

“Todos os objectos de Justiça Civil, e Criminal, todos os negocios Ecclesiasticos, a Expedição das Nomeações de todos os Lugares de Magistratura, Officios, e Empregos pertencentes a esta Repartição, a Inspecção das Prizões, e quanto he relativo á segurança Publica”. Competia ainda à mesma secretaria “a promulgação de todas as Leis, Decretos, Resoluções, e mais Ordens sobre assumptos da sua Repartição, a sua comunicação ás Estações competentes, e a fiscalização da sua fiel observancia”²²⁹.

Por negócios eclesiásticos entendia-se sobretudo a nomeação dos bispos do reino e das províncias ultramarinas. Esta era um direito real desde o Antigo Regime, pelo que cabia nas funções civis do Estado²³⁰.

A 23 de Agosto, o rei mandou executar o diploma e, em Setembro, era nomeado o Dr. José da Silva Carvalho, Presidente do Senado da Câmara de Lisboa, para ocupar o cargo de Secretário de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça.

No ano seguinte, foi-lhe atribuído o mesmo número de efectivos que tinha sido estabelecido para as secretarias do Reino e da Fazenda: um oficial maior, oito oficiais e oito amanuenses, quatro de primeira classe e quatro de segunda, além do porteiro e restantes empregados auxiliares²³¹.

²²⁸ Cf. Decreto de 23 de Agosto de 1821, in *COLP*, 1821, N.º 116.

²²⁹ *Idem*, Art.ºs 5.º e 6.º.

²³⁰ Com o liberalismo, a esta repartição caberia também resolver as questões levantadas no seio das relações entre o novo regime e Roma e pela extinção das ordens religiosas.

²³¹ Cf. Art. 1.º, Decreto de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 183.

O *Almanaque de Lisboa* para o ano de 1823 dava conta nas suas páginas de que a sua estrutura tinha sido estabelecida, excedendo, porém, em mais três amanuenses de primeira classe o quadro que lhe tinha sido destinado pela legislação de Junho de 1822²³². Para o ano de 1826, o *Almanaque Português* informava que a Secretaria de Estado da Justiça tinha um oficial maior, 12 oficiais, um graduado, quatro amanuenses de primeira classe e um amanuense de segunda, não obedecendo mais uma vez ao estipulado em 1822²³³.

Infelizmente, não temos dados referentes ao período absolutista, de entre 1828 e 1834.

Também em relação ao período subsequente, só tivemos acesso a um regulamento para a Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça promulgado entre os anos de 1832 a 1851, datado de 1849. Até lá, a reconstituição da organização da secretaria dependeu de outra documentação avulsa²³⁴.

Dadas as próprias atribuições do ministério, existiriam, desde logo, duas repartições principais: a da Justiça e a dos Negócios Eclesiásticos. Os negócios relativos à Segurança Pública que tinham pertencido a esta secretaria, passaram, em 1833, para a alçada da Secretaria de Estado do Reino²³⁵. O seu trabalho, por outro lado, deve ter aumentado substancialmente com as reformas administrativas que desarticularam o sistema administrativo do Antigo Regime. Além dos efeitos que teve para a Secretaria de Estado do Reino, foi sobre a Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça que recaiu grande parte das consequências administrativas e sociais da extinção dos tribunais, da implantação das reformas judiciais, da extinção das ordens religiosas e da nacionalização dos bens dos conventos.

²³² Cf. *Almanach de Lisboa para o Anno de MDCCCXXIII*, Lisboa, Na Typ. da Academia Real das Sciencias, p. 207.

²³³ *Almanach Português*, Lisboa, Impressão Régia, 1826, pp. 67-68.

²³⁴ Cf. reconstituição da organização da SENEJ entre 1834 e 1849 em Anexo 2, 15.

²³⁵ Cf. Portaria de 21 de Abril de 1833, in *COLP*, 1833, p. 5.

Em 1832, além de outra legislação avulsa, a justiça foi alvo de um novo plano geral pela mão de Mouzinho de Albuquerque, à semelhança do que tinha sucedido para a administração civil e da fazenda²³⁶.

Pelo Decreto N.º 24 de 16 de Maio de 1832 e segundo o espírito da Carta, deixavam de existir as magistraturas, com poderes executivos e judiciais, de Antigo Regime, estabelecendo uma nova organização puramente judicial, que supostamente assegurasse a independência e a submissão à lei dos juizes, garantindo deste modo os direitos individuais. Segundo esta reforma, dividia-se o reino em quatro círculos judiciais, cada um com a sua Relação de segunda instância, a que caberia julgar os recursos dos respectivos juizes de primeira instância, por sua vez divididos por julgados e freguesias²³⁷. Nesta organização, consagrava-se a existência de um Supremo Tribunal de Justiça, previsto pela *Carta Constitucional*, no seu Artigo 130, e junto dele um Procurador-Geral da Coroa. À Secretaria de Estado da Justiça cabia a regulação da carreira dos magistrados e as matérias burocráticas de administração da justiça.

Entre 1832 e 1835, diversa legislação foi reformulando o plano de 1832, sobretudo no que diz respeito ao número de divisões judiciais e às localizações dos julgados²³⁸. Quando iniciou funções o governo setembrista de Sá da Bandeira e de Passos Manuel, em 1836, a secretaria contava já com 26 empregados administrativos²³⁹. No fim desse ano foi efectivamente nomeado para este ministério um sub-secretário de Estado, António Fernandes Coelho, para ajudar a dirigir os seus trabalhos e poder actuar em nome do ministro.

No quadro das medidas do constitucionalismo reformista deste período, foi mandada estabelecer uma “nova reforma judiciária” em 1837, sistematizando as diversas disposições até aí promulgadas. O reino voltava a contar só com duas Relações, em Lisboa e no Porto, e estabeleceu-se nova divisão judicial do território.

²³⁶ Decreto de 16 de Maio de 1832, in *COLP*, 1832, N.º 24. Além disso vejam-se os decretos de 13, 17 de Abril e de 5 de Dezembro de 1832.

²³⁷ Cf. Anexo 2, 16.

²³⁸ Cf. J. J. A. e Silva, 1850, “Justiça Civil e Criminal”, pp. 56-79.

²³⁹ Cf. Tabela do Decreto de 29 de Setembro de 1836, in *COLP*, 1836, p. 32 e Anexo 4.1.

Em 1839, eram 25 os empregados administrativos da Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, quase não havendo modificações relativamente aos dados referentes a 1836²⁴⁰.

Entre 1840 e 1841, com o fim do Setembrismo e com a ascensão de Costa Cabral, promulgou-se nova organização da justiça. A “novíssima reforma judiciária” dividiu o reino em comarcas, subordinadas a distritos judiciais por sua vez distribuídos pelas relações de Lisboa e do Porto²⁴¹. A reforma terá feito aumentar o expediente do ministério que, em 1843, contava com mais dois amanuenses e mais dois empregados adidos²⁴².

A estrutura da Secretaria de Estado da Justiça só seria reorganizada no segundo período de governo cabralista, em 1849. Isto apesar de Costa Cabral, em 1844, ter pretendido, sem sucesso, como vimos, reunir os serviços do Reino e da Justiça numa só secretaria de Estado, tendo previsto inclusivamente uma organização dos seus serviços em sete repartições²⁴³. No entanto, a organização dos serviços da secretaria não terá sido profundamente modificada com o regulamento de Novembro de 1849²⁴⁴. Primeiro, as repartições já existentes foram reclassificadas: a 1.^a, anteriormente chamada Geral, passou a designar-se de Repartição Central; a 2.^a de Repartição dos Negócios Eclesiásticos; a 3.^a de Repartição dos Negócios de Justiça; e a 4.^a de Repartição de Contabilidade (Art. 1.º). Depois, definiram-se detalhadamente as suas atribuições (Art. 2.º a 5.º). Juntava-se-lhes a regulação do Arquivo Geral do Ministério (Art. 6.º) e a descrição exaustiva das competências do seu pessoal (Título II).

À semelhança dos regulamentos atribuídos na mesma altura a outras secretarias de Estado, também este compreendia a organização do expediente, no que dizia respeito

²⁴⁰ Cf. *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1839, s/p.

²⁴¹ Carta de Lei de 28 de Novembro de 1840, in *COLP*, 1840, pp. 153-160 e J. J. A. e Silva, 1850, p. 79. Cf. reconstituição em Anexo 2, 17.

²⁴² Cf. *Almanak Estatístico de Lisboa*, 1843, p. 139.

²⁴³ Cf. Parte I, Capítulo 2, 4. e Espólio de Bartolomeu dos Mártires Dias e Sousa, Mç. 29, in IAN/TT, Arquivo da Família Costa Cabral.

²⁴⁴ Cf. Decreto de 8 de Novembro de 1849, in *COLP*, 1849, pp. 389-400. Cf. organigrama correspondente em Anexo 2, 18.

ao processo administrativo (Título III), bem como no que se relacionava com a disciplina do trabalho, sob o item de “disposições gerais” (Título IV).

As competências e repartições da Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça tiveram uma grande estabilidade ao longo de todo este período, quase não sofrendo alterações. Nem sequer, em 1849, sofreu a subdivisão de funções que se verificaria nas restantes reformas ministeriais do mesmo período, à semelhança do que também sucederia, como veremos, com a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros. Isto pode talvez explicar-se pelo facto da Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça ter sido, de entre as seis secretarias, a que mais tarde foi instituída, ficando-lhe atribuídas duas áreas bem distintas de administração.

4. A Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra

Ao contrário da Secretaria de Estado da Justiça, que acabámos de analisar, e da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, que trataremos depois, a Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra foi das que mais reformas sofreu, tendo os seus serviços centrais recebido diferentes planos de organização, parciais ou totais, ao longo da primeira metade do século XIX: em 1821, em 1823, em 1824, em 1828, em 1835, em 1836, em 1844, em 1847 e em 1849.

Até à revolução liberal, os negócios relacionados com a guerra e o exército estiveram associados aos negócios estrangeiros numa única repartição. Isso tinha sido estabelecido pelo Alvará de 1736, atribuindo à Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra:

“Todas as negociações com qualquer outra Corte, as nomeações dos Ministros, que houverem de servirme nas ditas Cortes, as instrucções, e avizos, ordens, e respostas das cartas dos mesmos Ministros, os despachos sobre a sua subsistencia, os Tratados da paz, guerra, cazamentos, alianças, commercio, e quaesquer outros, que se celebrarem; as cartas para os Reys, Princepes, e quaesquer outras pessoas de fóra dos meus Dominios, e as conferencias com os Ministros Estrangeiros, que assistirem na minha Corte, excepto quando eu for servido nomear a algum delles conferente particular. Outro sim pertencerão à ditta Secretaria todas as dependencias da guerra, e dos meus exercitos, e as que respeitão, ainda em tempo de paz ao corpo militar das tropas destes Reinos, e

administração da Contadoria Geral de guerra, Vedorias, hospitaes, fortificações, assentos, e Armazens das munições de guerra: os provimentos de todos os postos militares das mesmas tropas, e officios das sobreditas repartições: as ordenanças militares, e Regimentos, que eu for servido mandar observar, e todas as mais ordens, que se expedirem respectivas às materias referidas. E as consultas, que sobre ellas se me fizerem, se remeterão todas à dita Secretaria na fôrma assima expressada; e o mesmo praticarão os Generaes nas suas cartas, e os Ministros, que forem encarregados de qualquer diligencia pertencente às ditas materias”²⁴⁵.

Como se pode verificar, já no século XVIII a administração militar incluía pessoal, fortificações, hospitais e outras repartições, o que obrigava a um grande trabalho de expediente por parte da secretaria de Estado, apesar da representação da coroa para os assuntos militares estar ainda atribuída ao Conselho da Guerra e ao seu secretário. No final do século, como vimos, chegou a dividir-se a secretaria de Estado em duas, por causa do esforço de guerra contra a França. Em 1801, depois da assinatura de paz com os espanhóis e franceses, as duas repartições voltaram a ser reunidas numa única secretaria.

Depois das invasões francesas, da ocupação inglesa e da revolução liberal vitoriosa, havia que organizar tanto a administração da diplomacia como do exército. Para tal, no mesmo momento em que se separavam os Negócios do Reino e da Justiça em dois serviços distintos, também se decidiu separar a Secretaria de Estado dos Negócios da Estrangeiros e da Guerra em duas, tanto em conformidade com o que já tinha sido pensado no início do século, como com a opção da Regência em nomear dois ministros distintos para cada um destes pelouros²⁴⁶.

No início de Outubro de 1821, era publicado no *Diário do Governo* o relatório do Secretário de Estado da Guerra e o decreto e as instruções que o acompanharam, já aprovados pelo rei, determinando a nova organização da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra²⁴⁷.

²⁴⁵ Alvará de 28 de Julho de 1736, in *CLP*, 1736, fol. 96.

²⁴⁶ Cf. Decreto de criação da Regência de 30 de Janeiro de 1821, in *COLP*, 1821, p. 2.

²⁴⁷ Cf. Relatório de 19 de Setembro de 1821 e Decreto e Instruções de 28 de Setembro de 1821, in *Diário do Governo*, N.º 237, 6 de Outubro de 1821, pp. 529-532. O Decreto e Instruções também estão copiados em AHM, FG5/ 563, pp. 57-63. Cf. organigrama correspondente em Anexo 2, 19.

No referido decreto estabelecia-se que as antigas competências da repartição da Guerra da Secretaria de Estado, do Ajudante Geral do Exército, do Quartel Mestre General e da Secretaria Militar passariam a estar todas reunidas na Secretaria de Estado da Guerra. Todas estas foram divididas entre uma Secretaria Geral e duas Direcções. A Secretaria Geral seria dirigida por um oficial maior e dividida em três repartições, com as seguintes atribuições: 1.^a Correspondência particular do Ministro; 2.^a Registo de entrada e Distribuição; 3.^a Registo Geral e Arquivos. A primeira Direcção seria chefiada por um Director e composta por quatro repartições: 1.^a Infantaria de linha e Caçadores; 2.^a Estado Maior do Exército, Cavalaria, Artilharia e Trens; 3.^a Corpo de Engenheiros, Engenheiros e Artífices, Escolas Militares, Estado maior de Praças e Rés do Castelo; 4.^a Milícias, Veteranos e Reformados. A segunda Direcção ficaria também com um Director e quatro repartições com as seguintes competências: 1.^a Tesouraria, Armamento, Equipamento e Fardamento; 2.^a Munições de boca, Transportes e Saúde; 3.^a Munições de Guerra, Material de Praças e Telégrafos; 4.^a Guarda da Polícia, Polícia e Justiça Militar.

O oficial maior e os dois directores eram independentes uns dos outros, devendo apresentar os trabalhos directamente ao ministro, determinando-se que os directores deveriam receber de ordenado o mesmo que o oficial maior, então no valor de 1.000 reis²⁴⁸.

Esta regulação tinha sido pensada de maneira a determinar pela primeira vez a especialidade de cada repartição e dos empregados para si designados. Segundo as palavras assinadas pelo então ministro da Guerra, Manuel Inácio Martins Pamplona, antes desta reforma:

“Cada Official de Secretaria, sendo indistinctamente encarregado de preparar negocios de mui diversas naturezas, que as mais das vezes principia, mas não acaba, está na impossibilidade de conservar idéas claras de cada hum delles, e de dar a todo o tempo conta da sua marcha, como he essencialmente necessario para a facilidade do serviço, e justiça e uniformidade das decisões”²⁴⁹.

²⁴⁸ Cf. *Idem*, Arts. V., IX. e X.

²⁴⁹ *Idem*, Relatório, p. 529.

A divisão das repartições da secretaria de Estado que atrás descrevemos foi feita nesse sentido. No entanto, era também necessário regular o expediente interno, de modo a estabelecer definitivamente o “seguimento franco e expedido” dos negócios. As “Instrucções” apenas ao decreto dedicavam-se, assim, a especificar a forma de distribuição, de registo e de tratamento dos processos.

A publicação destas regras em 1821 foi absolutamente precursora e deverá ter influenciado a partir daí a forma de tratamento do expediente em todas as secretarias de Estado²⁵⁰.

Em Junho de 1822, o decreto de regulação das secretarias de Estado, atribuíu-lhe o maior número de funcionários: um oficial maior, seis oficiais, dez amanuenses de primeira classe e 30 de segunda²⁵¹. No ano seguinte, o seu quadro já estava rigorosamente preenchido²⁵². A revolução liberal também reformara o exército, abolindo as ordenanças de Antigo Regime, que substituiu por batalhões de guardas nacionais, e atribuindo às cortes a fixação dos efectivos da tropa de linha.

Em 1823, na sequência do golpe de Vila Franca e da nomeação de D. Miguel como comandante chefe do exército, D. João VI deu nova regulação à Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, à Repartição do Chefe de Estado Maior General e à Repartição do Secretário Militar, voltando a separar estes estabelecimentos²⁵³. A organização das duas últimas repartições dizia respeito às competências atribuídas a D. Miguel, enquanto “generalíssimo”, pelo Alvará da sua nomeação. Segundo o novo plano dado à secretaria de Estado, dividiam-se os trabalhos entre uma secretaria geral e uma direcção militar²⁵⁴.

À secretaria geral, dividida em seis repartições, competiam os negócios de exclusiva atribuição da secretaria. À direcção militar, com três repartições, correspondiam as matérias de gestão dos corpos do exército que tinham de se tratar em

²⁵⁰ Desenvolveremos a questão do tratamento de expediente adiante, na Parte II, Capítulo III.

²⁵¹ Cf. Decreto de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 183, Art. 1.º.

²⁵² Cf. *Almanach de Lisboa para o Anno de MDCCCXXXIII*, Lisboa, Na Typ. da Academia Real das Sciencias, p. 58.

²⁵³ Alvará de 29 de Julho de 1823, in *COLP*, 1823, N.º 22.

²⁵⁴ Cf. organigrama em Anexo 2, 20.

harmonia com as outras repartições criadas para administrar as competências do comandante em chefe.

Com a extinção, em Maio de 1824, da Repartição do Chefe de Estado Maior General e da Secretaria militar, a organização dada no ano anterior à Secretaria de Estado da Guerra foi suspensa. Em 1 de Junho de 1824, um novo decreto restabelecia a organização regulamentada em Setembro de 1821, repetindo quase na totalidade os seus artigos, apenas com ligeiras diferenças²⁵⁵. O oficial maior era denominado secretário-geral e os directores chefes de direcção. Apesar da mudança dos títulos, continuavam a ser considerados independentes uns dos outros. Uma inovação foi a criação da Repartição de Saúde do Exército, independente das outras secções, que deveria ser dirigida por um chefe de repartição médico²⁵⁶.

Em 1825, nas duas direcções, serviam mais onze oficiais militares, fora os empregados menores e os empregados das repartições extintas adidos à secretaria²⁵⁷.

Em 1828, D. Miguel, por sua vez, declarou nulas todas as disposições tomadas em relação à organização da Secretaria dos Negócios da Guerra depois de 1736, com excepção ao que respeitava à separação dos Negócios Estrangeiros²⁵⁸. Não sabemos exactamente que consequências teve esta medida para a organização interna da secretaria de Estado. Na sequência do governo contra-revolucionário, também foram abolidos os batalhões nacionais do exército e substituídos por batalhões realistas, e o exército foi reformado no sentido da diminuição de regimentos de infantaria e de batalhões de caçadores e dos efectivos das milícias. Após os liberais iniciarem as suas operações, os efectivos foram de novo reforçados²⁵⁹.

Na Terceira, para combater o governo realista, foi organizado um novo exército provisório, com batalhões de voluntários e guarda nacionais. Em 1831, foi nomeado para a Secretaria de Estado da Guerra João Ferreira Sarmiento de Lacerda e, no ano seguinte, com a chegada de D. Pedro aos Açores, Agostinho José Freire. As milícias e as ordenanças foram aí definitivamente abolidas.

²⁵⁵ Cf. *Ordens do Dia do Exército*, 1824, N.º 76, pp. 153-164.

²⁵⁶ Cf. *Idem*, Título I, Arts. V. e XI.

²⁵⁷ Cf. *Almanach Português*, Lisboa, Impressão Régia, 1825, pp. 68-71.

²⁵⁸ Cf. Alvará de 30 de Setembro de 1828, in *CLP*, 1828, N.º 8.

²⁵⁹ Sobre as reformas do exército na monarquia constitucional, cf. Selvagem, 1991, pp. 577-582.

Nesse período, fez-se ainda um regulamento bastante completo para a Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, mas não sabemos se terá sido aplicado. Nele se definia a existência de três Repartições, correspondentes grosso modo à divisão orgânica e funcional feita em 1821, submetidas a um único Director Geral²⁶⁰.

Como em 1821 e 1824, desenvolvia-se com grande detalhe a forma de tratamento dos negócios em dois títulos: “Do Serviço geral” e “Do Serviço nas Repartições”²⁶¹.

Quando, em 1834, a paz ficou assegurada deu-se nova regulamentação ao exército, reduzindo de novo os seus efectivos e criando-se o Estado Maior General²⁶².

No ano seguinte, em Junho, a Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra recebia nova organização²⁶³. Por este regulamento, a secretaria passaria a estar organizada numa secretaria geral e em três repartições, debaixo da inspecção de um director militar da escolha e confiança do ministro (art. 1.º). À secretaria geral, dirigida por um oficial maior, caberiam as funções de expediente geral, separadas em três divisões: 1.ª de correspondência reservada, certidões, cartas de lei e patentes; 2.ª de registo de entrada e distribuição; 3.ª de registo de expedição e arquivos (art. 2.º). À primeira e à segunda repartições corresponderiam as funções que antes pertenciam às direcções militares. A primeira seria subdividida em duas divisões: 1.ª de pessoal, organização de corpos, informações, mapas de força, condecorações, escolas militares, recrutamento, telégrafos, guarda barreiras e inválidos; a 2.ª de Justiça e prisões militares (art. 3.º). A segunda repartição seria organizada em três divisões: 1.ª Contabilidade geral; 2.ª tesouraria, munições de boca e transportes; e a 3.ª de fardamento, armamento, equipamento, munições de guerra, material de praças, trens, quartéis, obras militares e arquivo militar (art. 4.º). A Repartição Central de Administração Geral de Saúde Militar passaria, segundo este plano, a ser denominada de 3.ª Repartição, chefiada por um médico militar (art. 5.º e 9º).

Apesar da vontade de uniformizar as designações das direcções militares e da repartição de saúde em repartições numeradas, tal como na época estavam organizadas as outras secretarias de Estado, esse objectivo parece não ter sido respeitado, tendo o

²⁶⁰ Regulamento manuscrito de 4 de Abril de 1832, in AHM, DIV/ 3/ 2/ 7/ 38.

²⁶¹ Os dois títulos compreendiam entre si 61 artigos. Cf. *Idem*, Tits. III e IV.

²⁶² Cf. Decreto de 18 de Julho de 1834, in J. J. A. e Silva, 1850, “Administração Militar”, pp. 36-47.

²⁶³ Cf. Decreto de 1 de Junho de 1835, in COLP, 1835, pp. 165-167. Cf. Anexo 2, 21.

hábito dos nomes anteriormente existentes prevalecido. No final desse mesmo ano de 1835, com a resolução de reunir na Secretaria de Estado da Guerra as atribuições do Quartel Mestre General e do Ajudante General do Exército, repôs-se em vigor a legislação de 1824 e com ela a organização em secretaria geral, duas direcções militares e repartição de saúde²⁶⁴.

No mesmo dia em que se ordenava uma vez mais a reorganização da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, autorizava-se o oficial maior, os directores da primeira e da segunda direcção e o chefe da repartição de saúde a dirigir e assinar todo o expediente preparatório e comunicações oficiais que o ministro não reservasse para si, à semelhança das autorizações concedidas na mesma altura aos oficiais maiores das outras secretarias de Estado²⁶⁵.

Em Abril de 1836, foi ordenado que o “expediente preparatorio daquela Secretaria de Estado, seja dirigido por hum só Director Geral”²⁶⁶.

Em Setembro de 1836, a Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra contava com um oficial maior, oito oficiais ordinários, dez amanuenses de primeira classe e 31 amanuenses de segunda, com apenas mais três empregados do que o estabelecido em 1822, fora os empregados menores e os oficiais militares pertencentes às outras secções²⁶⁷.

Sá da Bandeira, um dos líderes da Revolução de Setembro, não deixaria de desenvolver as suas reformas na administração militar enquanto Secretário de Estado da Guerra e como militar de carreira. Logo a 23 de Setembro, extinguiu a organização do Estado Maior General por ter cessado de ser Comandante em Chefe o Príncipe D. Fernando²⁶⁸. Depois, reformou o exército, a sua organização territorial, as escolas militares e também a Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra.

²⁶⁴ Cf. Decreto de 27 de Novembro de 1835, in *COLP*, 1835, p. 418 e *Ordens do Dia do Exército*, 1835, N.º 67.

²⁶⁵ Cf. Decreto de 27 de Novembro de 1835, in *COLP*, 1835, pp. 418-419.

²⁶⁶ Cf. *Ordens do Dia do Exército*, 22 de Abril de 1836.

²⁶⁷ Cf. Tabela do Decreto de 29 de Setembro de 1836, in *COLP*, 1836, p. 32 e Anexo 4.1.

²⁶⁸ D. Fernando tinha sido nomeado Comandante em chefe e como tal tinha estabelecido em inícios de Julho de 1836 que as duas direcções da Secretaria de Estado da Guerra deveriam ser reduzidas a apenas uma, o que terá vigorado pouco mais de um mês, uma vez que, em finais de Setembro, com os

Assim, em Novembro de 1836, os governos de armas de províncias foram substituídos por 10 divisões militares e por subdivisões, uma por cada distrito²⁶⁹. Nos primeiros meses de 1837, as várias armas do exército recebiam nova organização. As academias de marinha, fortificação, artilharia e desenho foram por sua vez redefinidas no contexto das reformas educativas do Setembrismo, criando-se a Escola Politécnica e a Escola do Exército. O Colégio Militar também foi reformado²⁷⁰.

Apesar da legislação de 1836 tendente à criação de sub-secretários de Estado em todas as repartições, na Secretaria de Estado da Guerra nunca chegou aparentemente a ser nomeado nenhum. Tal deveu-se, provavelmente, à lógica organizativa da secretaria, que não dependia, como acontecia nos outros ministérios, de uma única direcção, na qual o oficial maior era o único empregado imediato ao ministro²⁷¹.

Em Dezembro de 1836, foram criadas comissões militares consultivas junto à Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra: a Comissão do Ministerio da Guerra e mais comissões auxiliares da comissão central²⁷². Os serviços da secretaria de Estado organizaram-se, por sua vez, adequando o plano de 1821 e 1824 às medidas entretanto criadas²⁷³. Para ser empregado da secretaria passavam, a partir desse mês, a ter preferência os que tivessem cumprido serviço militar²⁷⁴. Aos empregados civis do quadro determinava-se que, para não serem prejudicados, seriam feitos concursos internos por exame que assegurassem a progressão justa das carreiras²⁷⁵.

No último governo setembrista, existiam praticamente os mesmos funcionários na secretaria geral, mas, por outro lado, existiam, entre oficiais e médicos militares,

acontecimentos políticos conhecidos que repuseram em vigor a Constituição de 1822, determinaou-se que a Secretaria de Estado da Guerra voltasse à organização de 1824. Cf. *Ordens do Dia do Exército*, 1836, N.º 20 e N.º 33.

²⁶⁹ Cf. Decreto de 26 de Novembro de 1836, in J. J. A. e Silva, 1850, “Administração Militar”, pp. 36-47.

²⁷⁰ Cf. Selvagem, 1991, pp. 578-579.

²⁷¹ Cf. *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1837, pp. 262-265.

²⁷² Cf. *Ordens do Dia do Exército*, 1836, N.º 55.

²⁷³ Cf. Decreto de 24 de Dezembro de 1836, in *COLP*, 1837, p. 103. Cf. organigrama da organização da SENG entre 1836 e 1847 em Anexo 2, 22.

²⁷⁴ Cf. Decreto de 27 de Dezembro de 1836, in *COLP*, 1837, pp. 103-104.

²⁷⁵ Cf. Decreto de 9 de Janeiro de 1837, in *COLP*, 1837, pp. 227-228.

amanuenses e outros empregados, quase mais setenta agentes ao serviço das outras repartições da Secretaria de Estado da Guerra²⁷⁶.

Além da administração regular do exército, dos hospitais, dos tribunais e das escolas militares, o ministério da Guerra tinha sob a sua tutela o Arsenal do Exército, o Arsenal das Obras Militares, a Inspeção Geral dos Quartéis, a Fábrica da Pólvora, a Repartição Provisional de Liquidações e o Arquivo Militar²⁷⁷.

Com a queda dos setembristas e a ascensão de Costa Cabral não surgiram grandes reformas na administração militar, sofrendo esta apenas pequenas modificações no que toca à organização do exército. Em 1844, com a reorganização geral da administração da fazenda pública, reformou-se também a fazenda militar, operando-se nesse contexto uma nova organização da repartição de contabilidade do ministério²⁷⁸.

Em 1847, já depois da Convenção de Gramido que pôs fim à guerra civil, foram restabelecidas as repartições do Estado Maior General, o que obrigou a uma reformulação dos serviços da Secretaria de Estado da Guerra²⁷⁹. Assim, o ministério ficou reduzido: à Secretaria Geral, que passou a incluir a Repartição de Contabilidade; a uma Direcção apenas, encarregue da administração militar que não tinha ficado da competência das repartições do Estado Maior; e à Repartição do Conselho de Saúde do Exército, a única a não sofrer alterações.

Dois anos mais tarde, no contexto das reformas ministeriais do segundo governo cabralista, desenvolveu-se uma reorganização global do exército, da administração territorial militar e da Secretaria de Estado da Guerra, por autorização concedida ao executivo por lei promulgada a 1 de Maio de 1849²⁸⁰.

Por decreto de 20 de Dezembro seguinte promulgava-se a dita reforma militar. O país era dividido em três grandes divisões, cada uma com oito subdivisões, e as

²⁷⁶ Cf. *Almanak Estatístico de Lisboa*, 1839, s/p.

²⁷⁷ Cf. Decreto de 16 de Janeiro de 1837 e “Desenvolvimento, por Capítulos, do Orçamento da Despesa” relativo ao Ministério da Guerra, in *Orçamentos apresentados às Cortes pelo Ministro e Secretário d'Estado dos Negocios da Fazenda Manoel Antonio de Carvalho*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1839.

²⁷⁸ Cf. Decreto de 18 de Setembro de 1844, in *COLP*, 1844, p. 271s.

²⁷⁹ Cf. Decreto de 2 de Agosto de 1847, in *COLP*, 1847, pp. 412-413. Cf. organigrama em Anexo 2, 23.

²⁸⁰ Cf. Relatório que precede o decreto da reforma da administração militar de 20 de Dezembro de 1849, in *COLP*, 1849, pp. 451-454.

diferentes armas recebiam novo quadro de efectivos, consoante fosse tempo de paz ou de guerra²⁸¹.

Por sua vez, a Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra recebia também novo plano e novo quadro de pessoal²⁸². O principal objectivo desta reforma era a redução do número de empregados civis do ministério, reduzindo para isso as atribuições da secretaria geral, porque, como se dizia no relatório de introdução ao respectivo diploma:

“Com quanto muitos delles tenham merecimento, e muita prática do respectivo serviço, com tudo não estão no caso de apreciar varios negocios militares, que demandam conhecimentos technicos, não podendo por isso coadjuvar satisfactoriamente o Ministro, a quem falta o tempo para se poder occupar de tudo”²⁸³.

Deste modo, em vez de oito oficiais, dez amanuenses de primeira e 30 de segunda classe, a Repartição Central, como foi nesse momento designada, passou a contar com seis oficiais, seis amanuenses de primeira e 20 de segunda²⁸⁴.

Para regular as repartições de administração da fazenda militar e para harmonizá-las segundo o novo plano geral da fazenda pública, fez-se um diploma próprio, publicado uma semana depois²⁸⁵. A Repartição de Liquidação passou a contar com 83 empregados (Tabela A) e a de Contabilidade com 60 (Tabela B). Os seus quadros foram preenchidos com os empregados da antiga Inspeção Fiscal e das Pagadorias Militares, tendo os seus oficiais as correspondentes categorias militares (Art. 21.º).

Devido ao movimento da Regeneração, a reforma do exército decretada em 1849 não parece ter sido implementada²⁸⁶. Apesar disso, a nova organização da Secretaria de Estado da Guerra permaneceu em vigor até às reformas uniformizadoras de 1859.

²⁸¹ Cf. *Idem*, pp. 453-454.

²⁸² Cf. Capítulo II, Decreto de 20 de Dezembro de 1849, in *COLP*, 1849, pp. 453ss. Ver Anexo 2, 24.

²⁸³ Relatório de 20 de Dezembro de 1849, in *COLP*, 1849, p. 454.

²⁸⁴ Cf. Decreto de 20 de Dezembro de 1849, in *Idem*, Artigo 5.º

²⁸⁵ Cf. Decreto de 27 de Dezembro de 1849, in *Idem*, pp. 498-504.

²⁸⁶ Cf. Selvagem, 1991, p. 579.

5. A Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar

A Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar foi uma das três secretarias especializadas instituídas em 1736. No Alvará da sua criação definia-se que a ela pertenceriam:

“Todos os despachos concernentes à expedição das Armadas, e Frotas, e administração da fazenda dos seus Armazens, os provimentos de todos os Postos Militares da mesma Marinha, e os officios della: o expediente dos Passaportes dos Navios, que sahirem deste porto; as ordens sobre os que entrarem, todas as mais dependencias da mesma Marinha, e as Consultas, avizos, e requerimentos, que respeitarem às mesmas referidas se remeterão à dita Secretaria com a formalidade assima declarada. Igualmente pertencerão a ella as nomeações de Vice-Reys, Governadores, e Cappitães Generaes dos Estados da India, Brazil, Maranhão, Reino de Angola, Ilhas da Madeira, Assores, e Cabo Verde, e Prezidios de Africa: os provimentos de todos os postos Militares, e officios de justiça, e fazenda das mesmas Conquistas, e das Dignidades, Canonicatos, Paroquias, e mais Beneficios das suas Igrejas; os negocios das Missões, e todos os mais pertencentes à administração da justiça, fazenda Real, commercio, e governo dos referidos Dominios, e as Cartas, que me escreverem os Vice-Reys, Governadores, Prelados, e quaesquer outras pessoas, não sendo dirigidas a algum Tribunal, se remeterão à dita Secretaria, e por ella se expedirão as respostas”²⁸⁷.

Na primeira parte definiam-se as competências relativas aos negócios da marinha. A partir do “igualmente”, descreviam-se as atribuições relativas ao ultramar²⁸⁸.

No início do século XIX, antes da corte ir para o Rio de Janeiro, a Secretaria da Marinha e do Ultramar tinha um total de 26 oficiais²⁸⁹. Mesmo com a ida de alguns empregados para o Brasil e com o desdobramento de secretarias de Estado, em 1820, no ano da revolução liberal, pertenciam às repartições dos negócios da marinha e do ultramar, em Lisboa, 24 oficiais²⁹⁰.

A partir de 1820, a sua configuração foi alvo de várias medidas, quase todas relativas à distribuição a dar aos negócios relativos ao Ultramar²⁹¹.

²⁸⁷ Cf. Alvará de 28 de Julho de 1736, in *CLP*, 1736, fol. 95v.

²⁸⁸ Sobre as grandes opções relativas à administração do ultramar e a sua liderança entre 1820 e 1926, cf. P. T. de Almeida e P. S. Sousa, 2006, pp. 109-126.

²⁸⁹ Cf. *Almanach de Lisboa*, Lisboa, Impressão Régia, 1805, pp. 95-96.

²⁹⁰ Cf. *Almanach para o Anno de MDCCCXX*, Lisboa, Na Offic. de J. F. M. de Campos.

²⁹¹ Cf. Figura 1, in Parte I, Capítulo I.

Neste sentido, as cortes constituintes decidiram, em Novembro de 1821, que:

“Os Negocios das Provincias Ultramarinas, que até ao presente tem estado annexos á Secretaria de Estado da Marinha, ficão pertencendo a cada huma das diversas Secretarias de Estado, segundo a sua natureza for, do interior do Reino, da Justiça, da Fazenda, da Guerra, e Estrangeiros”²⁹².

Em 1822, sem ter como atribuição o tratamento do expediente relativo ao ultramar, o quadro de pessoal da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha foi reduzido substancialmente, passando a contar apenas com seis oficiais e quatro amanuenses, dois de primeira classe e dois de segunda²⁹³.

Depois da Vila-Francada, quando, em 1823, foram anuladas muitas das disposições legislativas das cortes constituintes, o governo decidiu voltar a agregar os assuntos do ultramar na Secretaria de Estado da Marinha, ficando sem efeito a Lei de 8 de Novembro de 1821, por se considerar que a dispersão dos negócios ultramarinos por várias repartições tinha prejudicado o tratamento dos mesmos:

“De tão mal pensada desmembração tem resultado confusão no expediente dos mesmos negocios, delonga, e incerteza no despacho das partes; porque faltando assim hum centro á melhor resolução, que cumpre em taes objectos, nenhuma providencias a bem do restabelecimento, e prosperidade dos Estabelecimentos Ultramarinos destes Reinos se tem podido convenientemente adoptar, seguindo dahi a decadencia, e total perdição dos mesmos Estabelecimentos”²⁹⁴.

No mesmo dia, e para auxiliar a administração dos negócios da secretaria de Estado, era também criado um Conselho da Marinha²⁹⁵. Já antes o Conselho Ultramarino tinha visto o seu poder reforçado, com a manutenção das principais competências de administração do ultramar e com uma nova composição, baseada nos conhecimentos sobre o ultramar detidos pelos seus membros²⁹⁶.

²⁹² Carta de Lei e Decreto de 8 de Novembro de 1821, in *COLP*, 1821, N.º 134.

²⁹³ Cf. Decreto de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 183 e *Almanach de Lisboa para o Anno de MDCCCXXIII*, Lisboa, Na Typ. da Academia Real das Sciencias, p. 56.

²⁹⁴ Cf. Carta de Lei de 3 de Outubro de 1823, in *COLP*, 1823, N.º 37.

²⁹⁵ Cf. Carta de Lei de 3 de Outubro de 1823, in *COLP*, 1823, N.º 36.

²⁹⁶ Cf. Carta de Lei de 30 de Julho de 1823, in Caetano, 1967, p. 55.

Da reunião das duas repartições resultou o aumento do pessoal da Secretaria de Estado. Em 1825, a secretaria voltava a contar com 26 empregados administrativos: um oficial maior em exercício; mais três oficiais maiores; dois oficiais maiores aposentados, um oficial maior graduado; 13 oficiais; dois amanuenses de primeira; e quatro amanuenses de segunda classe²⁹⁷.

A união dos negócios da marinha e do ultramar manteve-se inalterada até à vitória definitiva dos liberais em 1834. Nesse ano, um decreto de 28 de Julho repetia praticamente palavra por palavra o que tinha sido deliberado em 1821 acerca da distribuição, segundo a sua natureza, dos negócios do ultramar pelas secretarias de Estado²⁹⁸. Neste contexto, a administração territorial do ultramar passou a pertencer à Secretaria de Estado dos Negócios do Reino. Seria esta que deveria executar a decisão das cortes de Abril de 1835, para que se substituíssem os capitães gerais dos domínios ultramarinos por governadores com atribuições militares e administrativas, e em substituição dos prefeitos, como tinha sido projectado em 1832²⁹⁹. Em 1833, quando se extinguiram os tribunais e conselhos de Antigo Regime, também se extinguiu o Conselho Ultramarino³⁰⁰.

No ano de 1835, a Câmara dos Pares remeteu à Câmara dos Deputados uma proposta no sentido de voltar a centralizar os negócios do Ultramar numa única Secretaria de Estado, o que foi aprovado em Sessão de 15 de Abril³⁰¹. No decreto enviado para sanção real, determinava-se que a dita secretaria seria agregada a outra, conforme ao governo parecesse mais conveniente³⁰². Assim, em 2 de Maio, foi decidido que a repartição dos negócios ultramarinos voltasse a pertencer à Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha³⁰³.

Apesar de se ter passado a expedir os negócios ultramarinos pela Secretaria da Marinha, como tinha sido estipulado, a organização da nova Secretaria de Estado da

²⁹⁷ *Almanach* Português, Lisboa, Impressão Régia, 1825, pp. 73-75.

²⁹⁸ Cf. Decreto de 28 de Julho de 1834, in *COLP*, 1834, p. 250.

²⁹⁹ Cf. Carta de Lei de 25 de Abril de 1835, in *COLP*, 1835, 1.º Semestre, p. 132.

³⁰⁰ Sobre a extinção do Conselho Ultramarino, cf. Caetano, 1867, p. 55.

³⁰¹ Cf. DP, Sessão de 15 de Abril de 1835, p. 867.

³⁰² Cf. Carta de Lei de 25 de Abril de 1835, in *COLP*, 1835, 1.º Semestre, pp. 136-137.

³⁰³ Cf. Decreto de 2 de Maio de 1835, in *COLP*, 1835, 1.º Semestre, pp. 145-146.

Marinha e do Ultramar só foi estabelecida com o Setembrismo, já depois de ter sido promulgada a Constituição de 1838. Por decreto assinado por Sá da Bandeira, o ministério ficava dividido em duas secções: uma da marinha e outra do ultramar. Sem aumentar o quadro de pessoal, deveriam servir na Secção do Ultramar um total de oito empregados: um oficial maior graduado, um oficial ordinário, um oficial graduado, quatro amanuenses de primeira classe e um de segunda, fora os subalternos, comuns às duas secções³⁰⁴. Isso representava menos de metade do quadro total da Secretaria de Estado.

Em 1837, ela contava no total com 21 empregados administrativos: um oficial maior, um graduado, seis oficiais, nove amanuenses de primeira e quatro amanuenses de segunda classe³⁰⁵. Cada chefe de secção trabalharia directamente com o ministro, nenhum tendo mais autoridade que o outro (Artigo 3.º).

Perante semelhante organização dual, o governo não terá sentido necessidade de nomear um sub-secretário de Estado, como tinha sido decidido logo em 1836, nem de nomear novos empregados, mantendo-se bastante estável o quadro da secretaria ao longo do Setembrismo³⁰⁶.

Foi no governo de Sá da Bandeira que se reformou a administração do ultramar, estabelecendo quatro governos gerais, dirigidos por governadores-gerais: 1. Cabo Verde e outras ilhas da costa ocidental africana; 2. Angola e Benguela e outros domínios da África Ocidental; 3. Moçambique e outros domínios da África Oriental; 4. Índia e outros domínios da Ásia. Havia mais um governo particular, o de São Tomé e Príncipe e o forte de Judá³⁰⁷. Foi também Sá da Bandeira quem chegou a propor voltar a instituir um Conselho Ultramarino como melhor forma de decidir sobre as políticas a adoptar para o ultramar. No entanto, o seu restabelecimento só se deu na Regeneração³⁰⁸.

A propósito da discussão do *Orçamento de Estado*, chegou-se a debater na Câmara dos Deputados, em 1839, uma proposta do Ministro da Marinha e do Ultramar no sentido de constituir, sob a sua alçada, duas secretarias de Estado realmente distintas,

³⁰⁴ Cf. Decreto de 25 de Maio de 1838, in *COLP*, 1838, 1.º Semestre, pp. 251-252.

³⁰⁵ Cf. *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1837, pp. 269-271.

³⁰⁶ Cf. *Idem*, 1839, s/p.

³⁰⁷ Cf. Decreto de 7 de Dezembro de 1836, in *COLP*, 1836, pp. 201ss.

³⁰⁸ Cf. Caetano, 1967, pp. 56-59.

com dois oficiais maiores e um maior número de empregados. No entanto, o voto negativo da Comissão da Marinha e o aumento de despesa que a proposta acarretava, determinaram a sua recusa³⁰⁹.

O *Orçamento de Estado* permite reconstituir quais eram as autoridades dependentes da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar. Apesar da administração do ultramar não ser especificada, é possível verificar a variedade de instituições subalternas que faziam parte da administração da marinha, e que iam da guerra, à justiça, às finanças, à saúde e à ciência. Eram elas: a Majoria General; o Supremo Conselho de Justiça Militar; a Armada Nacional; o Batalhão Naval; o Arsenal da Marinha; a Cordoaria; a Intendência da Marinha do Porto; repartições civis e de fazenda, como o Conselho de Administração, a Contadoria Geral da Marinha e a Biblioteca; os pinhais; o Hospital da Marinha; e os observatórios³¹⁰.

Em Fevereiro de 1843, um ano depois da restauração da Carta Constitucional, a Secretaria de Estado da Marinha e do Ultramar recebeu um novo plano: o primeiro regulamento formal e pormenorizado deste ministério³¹¹. Esta reforma manteve a organização do ministério nas duas grandes secções da Marinha e do Ultramar, introduzindo um oficial maior geral, acima das divisões (Artigo 1.º). Encarregue de dirigir a Secretaria e de assinar todo o expediente que não tivesse de subir ao ministro, o oficial maior director permitia a diminuição de trabalho administrativo deste, mantendo, ao mesmo tempo, a disciplina e a uniformidade de ambas as secções (Artigo 12.º).

Além disso, em cada secção foram estabelecidas várias repartições, com atribuições específicas. Deste modo, a Secção de Marinha passou a compreender três Repartições, numa organização do expediente semelhante à dos outros ministérios: a 1.ª encarregue da correspondência com as autoridades subalternas do ministério; a 2.ª com as outras secretarias de Estado, as cortes e outras instituições não dependentes; a 3.ª o registo de entrada, distribuição e registo de saída de todos os ofícios e requerimentos (Artigo 4.º). Por sua vez, a Secção do Ultramar foi dividida em quatro repartições, cada

³⁰⁹ Cf. DP, Sessão de 3 de Maio de 1839, pp. 346-350.

³¹⁰ “Ministério dos Negócios da Marinha e do Ultramar, Desenvolvimento por Artigos”, *Orçamentos apresentados às Cortes pelo Ministro e Secretário d'Estado dos Negocios da Fazenda Manoel Antonio de Carvalho*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1839.

³¹¹ Cf. Decreto e Regulamento de 15 de Fevereiro de 1843, in *COLP*, 1843, pp. 75-81. Cf. Anexo 2, 25.

uma encarregue dos diferentes governos ultramarinos: a 1.^a com o Estado da Índia, Macau, Solor e Timor; a 2.^a com a Província de Angola; a 3.^a com a Província de Moçambique; e 4.^a com as Províncias de Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe (Artigo 6.º). Cada repartição seria dirigida por um chefe, escolhido exclusivamente pelo seu mérito (Artigo 2.º).

No regulamento referia-se ainda a existência de uma Secção de Contabilidade, sem se descrever a sua composição (Artigo 10.º) e estabeleceu-se um Arquivo Geral, do qual se deveria encarregar um empregado próprio e, em caso de necessidade, um ajudante (Artigo 11.º). Foram definidas as competências de cada empregado (Artigos 12.º a 14.º e 16.º a 18.º), assim como os critérios de recrutamento e de ascensão na carreira (Artigo 15.º) e a disciplina do trabalho (Artigo 19.º).

A reorganização não provocou um grande aumento de efectivos. No ano em que foi implantada, a Secretaria de Estado contava já com cerca de 25 empregados administrativos, entre oficiais maiores, oficiais e amanuenses. Em 1848, contava com 26³¹².

Este plano esteve em vigor até Setembro de 1859, quando, à semelhança das outras secretarias de Estado, a da Marinha e do Ultramar recebeu uma nova organização.

6. A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros

A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros teve a sua origem no século XVIII, no momento em que se estabeleceram as secretarias de Estado especializadas por D. João V. Contudo, como vimos, a administração das representações diplomáticas e das relações com as potências estrangeiras esteve reunida com a administração militar numa única repartição entre 1736 e 1821.

³¹² Cf. *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1843, p. 111 e 1848, p. 34.

O primeiro Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros foi o jurista Silvestre Pinheiro Ferreira que tinha regressado com D. João VI do Brasil e que já antes, no princípio do século, tinha sido oficial da Secretaria dos Estrangeiros e da Guerra.

Foi ele quem primeiro procurou organizar a secretaria, empregando mais alguns funcionários do que aqueles que tinham sido atribuídos aos Negócios Estrangeiros com a sua separação dos Negócios da Guerra. No entanto, as cortes opuseram-se a essas nomeações, apesar dos argumentos de Pinheiro Ferreira sobre a insuficiência de oficiais. As cortes constituintes defenderam, por sua vez, que só elas poderiam definir os quadros das secretarias de Estado, o que teria de ser feito através uma organização geral, declarando sem efeito as ditas nomeações³¹³. Não sabemos, no entanto, como se organizaram internamente os serviços da secretaria nesta altura.

Por outro lado, apesar dos Negócios Estrangeiros serem considerados centrais, numa altura em que acção dos diplomatas se reforçava na Europa e por dos seus serviços dependerem tanto o reconhecimento do novo regime, como o financiamento dos diversos governos e a manutenção da paz, as câmaras legislativas reservaram para si as principais decisões relativas à política externa. Por necessidades de diminuição de despesas, as cortes procederam inclusivamente à reforma do corpo diplomático, extinguindo os lugares de embaixadores ordinários, substituídos por Encarregados de Negócios ou Cônsules Gerais³¹⁴.

Pela lei de 12 de Junho de 1822, no quadro da organização geral das secretarias, couberam à Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros seis oficiais e quatro amanuenses, dois de primeira e dois de segunda classes, mais oficial maior, porteiro, contínuos e correios, o que foi escrupulosamente cumprido³¹⁵. Tanto esta secretaria, como a Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha, ficavam assim com o quadro de pessoal mais pequeno entre todas as suas congéneres³¹⁶. Entre 1825 e 1826, os serviços centrais dos Negócios Estrangeiros já contavam com mais um oficial maior graduado,

³¹³ Cf. DP, Sessão de 17 de Dezembro de 1821, pp. 3439-3442 e Sessão de 10 de Janeiro de 1821, p. 3463.

³¹⁴ Cf. Decreto de 5 de Setembro de 1821, in *COLP*, 1821, N.º 148.

³¹⁵ Cf. *Almanach de Lisboa para o Anno de MDCCCXXIII*, Lisboa, Na Typ. da Academia Real das Sciencias, p. 57.

³¹⁶ Cf. Decreto de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 183, Artigo 1.º

um aposentado, mais cinco oficiais e mais um amanuense do que em 1822³¹⁷. Esse aumento de empregados pode ter ocorrido em 1824, na altura em que se deu novo regulamento aos oficiais da Administração do Correio Geral, na dependência da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros³¹⁸.

De facto, o Secretário de Estado dos Estrangeiros era também Inspector Geral dos Correios e Postas do Reino e por ele, na altura o Marquês de Palmela, passou o plano que reformou o número total, o recrutamento, a retribuição e o controlo dos funcionários pertencentes aos correios. Esta reforma tinha como base a Portaria de 30 de Junho de 1821, elaborada com o objectivo de regular o mérito e o trabalho dos empregados postais³¹⁹. A atenção dada pelos governos liberais à administração dos correios devia-se à consciência de que de um bom serviço deste sector, da sua efectiva implantação e da fidelidade dos seus empregados dependia, em grande medida, a eficácia na execução das políticas reformadoras que se pretendiam desenvolver.

Durante a guerra civil que opôs os absolutistas de D. Miguel e os liberais nos finais dos anos vinte, os Negócios Estrangeiros constituíram uma pasta essencial para ambos os lados. Das negociações com as potências estrangeiras dependeu o sucesso das operações dos partidários de D. Pedro e da sua filha. Mais uma vez foi a Palmela que foi entregue, no Porto, a sua organização.

Chegados vitoriosos a Lisboa, em 1833, foi nomeado Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros Cândido José Xavier, responsável pela política de demissão dos partidários de D. Miguel, nomeadamente nos cargos diplomáticos.

No acervo documental do ministério, encontrámos um projecto de regulamento manuscrito, datado de 1835, no qual se previa que os serviços fossem então divididos em cinco repartições³²⁰.

As primeiras três repartições seriam responsáveis pela administração diplomática: a 1.^a, além de agregar a correspondência com as cortes, os outros ministérios e restantes autoridades, era responsável pela administração das relações com a Espanha, a Bélgica,

³¹⁷ Cf. *Almanach Português*, Lisboa, Impressão Régia, 1825, pp. 65-66 e 1826, pp. 68-69.

³¹⁸ Cf. Decreto e Relação de 13 de Agosto de 1824, in *CLP*, 1824, N.º 85.

³¹⁹ Cf. reconstituição em Anexo 2, 26.

³²⁰ Cf. IAN/TT, *Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Liv. 365 (ofício solto). Cf. reconstituição em Anexo 2, 27.

a Dinamarca, a Rússia, a Holanda, as Cidades da Hansa e Estados Barbarescos; a 2.^a pelas relações com a França, a Itália, a Áustria, a Prússia, o Brasil e a restante América do Sul; a 3.^a com a Inglaterra, os Estados Unidos, a Suécia e a Grécia. A 4.^a repartição seria dividida em duas direcções: a 1.^a responsável pela contabilidade; a 2.^a pela correspondência particular do ministro. O que também aconteceria com a 5.^a Repartição, com uma divisão encarregue do arquivo, do registo e da legislação, e uma segunda não especificada no dito projecto de regulamento.

Quando eclode a Revolução de Setembro, a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros tinha um oficial maior, oito oficiais ordinários, dois graduados em oficiais, três amanuenses de primeira classe e um de segunda, mais quatro oficiais, portanto, do que tinha sido estabelecido pela lei de 1822³²¹. Sá da Bandeira, chefe de governo setembrista, fica com a pasta, desenvolvendo a reforma do corpo diplomático e dos correios.

Com a criação do cargo de sub-secretários de Estado, Paulo Midosi seria nomeado sub-secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros por Sá da Bandeira. Midosi, que tinha anteriormente servido como oficial do ministério do Reino, acumularia porém, enquanto sub-secretário de Estado, as funções de oficial maior, dado que nenhum empregado foi nomeado para este lugar em 1837. E, no ano seguinte, quando se deixou cair a figura dos sub-secretários de Estado nos ministérios, passou a ser considerado unicamente o oficial maior da secretaria³²².

Em 1837, a organização da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros foi alvo da atenção do governo, sendo objecto de uma Portaria que a dividiu em quatro repartições, mais arquivo, com uma estrutura e competências muito semelhantes às do projecto de 1835³²³. Segundo esta Portaria, a 1.^a repartição encarregar-se-ia dos negócios com a Espanha, a Bélgica, a Dinamarca, a Rússia e a Holanda. A 2.^a repartição, com a França, os Estados Pontifícios, a Sardenha, a Áustria e a Prússia. A 3.^a, com a Inglaterra, o Brasil, os Estados Unidos e a Suécia. A 4.^a repartição, como no documento de 1835, seria dividida em duas direcções: a 1.^a encarregue da contabilidade;

³²¹ Cf. Tabela do Decreto de 29 de Setembro de 1836, in *COLP*, 1836, p. 32 e Anexo 4.1.

³²² Cf. *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1837, p. 258 e 1838, s/p.

³²³ Cf. Portaria de 14 de Junho de 1837, in Valdez, 1855, pp. 154-157.

a 2.^a da correspondência geral com outras autoridades e registo. Além de que se estabelecia o Arquivo, como uma secção independente das outras repartições, que substituiria a 5.^a repartição do projecto de dois anos antes. Mantinha-se, deste modo, a mesma linha de divisão dos negócios diplomáticos pelas diferentes repartições que já estava presente no projecto de 1835, e cuja lógica que não conseguimos interpretar.

Uma novidade desta Portaria era contemplar os empregados que deviam ficar submetidos a cada secção: na 1.^a repartição, um chefe de repartição, um oficial ordinário e dois amanuenses de primeira classe; na 2.^a um chefe, um, um oficial, um amanuense de primeira classe e um dito de segunda; na 3.^a repartição, um chefe, um oficial, um oficial graduado e um amanuense de primeira classe; na 4.^a, um chefe, um oficial, mais dois oficiais ordinários, dois amanuenses de primeira e dois amanuenses de segunda, divididos pelas duas direcções. Ao Arquivo cabia um “chanceler arquivista”, um oficial ordinário e um amanuense de segunda classe³²⁴.

Anexo à secretaria de Estado, existia ainda o Real Gabinete de Abertura que era responsável pela correspondência diplomática entre as casas reais europeias, sendo aí que se fixavam os cerimoniais de corte e onde se guardavam as formalidades na correspondência entre os reis e na recepção e entrega de credenciais aos embaixadores³²⁵.

Foi também Sá da Bandeira quem, ao reorganizar o Corpo Diplomático no sentido da sua profissionalização, estabeleceu que a carreira diplomática compreendia os cargos administrativos da secretaria de Estado, fazendo corresponder cada tipo de lugar a quatro categorias: a 1.^a correspondia aos cargos de conselheiro de missão e de sub-secretário de Estado; a 2.^a aos lugares de secretários de missão e de oficiais de secretaria; a 3.^a aos primeiros adidos, cônsules e amanuenses de primeira classe; e a 4.^a aos segundos adidos e amanuenses de segunda³²⁶.

Como Inspector dos Correios e Postas do Reino, Sá da Bandeira procedeu à sua regulação. Depois de ter nomeado uma comissão para estudar a melhor maneira de desenvolver a rede dos correios e de organizar a sua administração, determinou a

³²⁴ Cf. *Idem*.

³²⁵ Cf. IAN/TT, *Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Cx. 939.

³²⁶ Cf. Decretos de 23 de Novembro e de 24 de Dezembro de 1836, in *COLP*, 1836.

subordinação de todos os empregados e estações dos correios ao inspector e sub-inspector gerais, sob a alçada da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros³²⁷.

No último governo setembrista, em 1839, as repartições centrais do ministério dos Negócios Estrangeiros contavam com o dobro dos oficiais do que o definido pelas cortes dezassete anos antes³²⁸.

Em 1840, por Decreto de 17 de Junho, deu-se nova organização à Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros³²⁹. Segundo este novo plano, as cinco repartições passavam a ter as seguintes competências: 1.^a legações no reino, Bélgica, Hansa, Dinamarca, Espanha, Países Baixos e Rússia; 2.^a Áustria, Brasil, Buenos Aires, Chile, Duas Sicílias, Estados Pontifícios, França, Hanover, Mecklemburgo, Schewerin, México, Nova Granada, Oldemburgo, Paraguai, Peru, Prússia, Sardenha, Saxónia, Coburgo-Gotha, Toscana, Uruguai e Comissão mista do Rio de Janeiro; 3.^a China, Estados Unidos, Grã-Bretanha, Grécia, Noruega, Suécia, Turquia e Comissões mistas do Cabo da Boa Esperança e de São Paulo de Luanda; 4.^a Arquivo, livreria e expediente geral; 5.^a Contadoria³³⁰. Relativamente a esta última repartição, em 1842, a contadoria do ministério dos negócios estrangeiros recebia uma regulação particular, fixando o seu pessoal, num oficial, auxiliado por um amanuense de primeira classe e por um de segunda³³¹.

Não se procedeu propriamente a uma reforma da lógica de distribuição dos negócios diplomáticos dos países em referência pelas diferentes repartições. O novo plano apenas contemplava mais países nos negócios a tratar por cada secção e deixava cair as direcções por que era composta a 4.^a repartição.

Daí em diante, até à Regeneração, poucas foram as alterações na estrutura e nas competências da secretaria de Estado. Com o fim da segunda guerra civil, em Outubro de 1847, criou-se uma comissão destinada a “confeccionar todos os Projectos de reformas na Repartição dos Negocios Estrangeiros”, de maneira a que os ditos

³²⁷ Cf. Decreto de 10 de Janeiro de 1837, in J. J. A. e Silva, 1850, “Correios”, p. 167.

³²⁸ Cf. *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1839, p. I.

³²⁹ Cf. organigrama correspondente em Anexo 2, 28.

³³⁰ Cf. Valdez, 1855, p. 15.

³³¹ Cf. Decreto de 30 de Novembro de 1842, in *COLP*, 1842, pp. 412-413.

estivessem prontos na abertura das Câmaras, prevista para Janeiro do ano seguinte³³². Não encontramos qualquer evidência de terem existido resultados concretos da criação desta comissão.

³³² Decreto e Instruções de 7 de Outubro de 1847, in *COLP*, 1847, p. 480-481.

CAPÍTULO IV

TENDÊNCIAS GERAIS DA INSTITUIÇÃO DAS SECRETARIAS DE ESTADO **OITOCENTISTAS**

1. O modelo ministerial de administração

Em 1857, Justino António de Freitas publicava o seu manual de direito administrativo, na sequência da recente criação da respectiva cadeira no curso de direito da Universidade de Coimbra. Nele definia a administração como sendo um dos ramos do poder executivo, também composto pela política que, por sua vez, “observa e vela pela direcção moral dos interesses geraes d’uma nação”. A administração, prosseguia este jurista:

“Consiste principalmente no complemento dos serviços publicos, organisando assim o pensamento dos governos, e pondo em obra as suas instituições politicas. A administração portanto é a instituição, que por meio dos serviços publicos, bem organisados, e debaixo da inspecção do governo, reúne os interesses privados e os harmonisa com os publicos; ou como diz Bonin, um poder que ordena, corrige e melhora o que existe, e dá uma direcção mais conveniente aos seres organisados e ás cousas”³³³.

No mesmo sentido se tinha expressado o deputado Manuel dos Santos Cruz num projecto constitucional apresentado às cortes constituintes em 1837. Segundo ele, existiam quatro poderes políticos: o legislativo, o judicial, o administrativo e o governativo. Os dois últimos correspondiam a dois níveis distintos de execução, não contando com a execução judicial. O administrativo seria relativo à administração

³³³ Freitas, 1861 (1857), p. 2.

territorial e às suas instituições. O governativo correspondia ao poder do rei exercido pelos ministros³³⁴.

Às secretarias de Estado caberia dirigir a execução das determinações legais e governamentais pelos serviços públicos, fazendo assim a ligação entre o elemento político e o elemento administrativo do poder executivo.

Como vimos, as secretarias de Estado já existiam no Antigo Regime. A diferença era que, agora, no quadro da ideia de Estado como unidade coesa definida constitucionalmente, elas passavam a deter a exclusividade da direcção da execução administrativa, por nelas se processar o trabalho administrativo competente aos secretários de Estado e, em última instância, ao rei, agora entendido como distinto do poder legislativo e judicial. Em todos os textos constitucionais da primeira metade de oitocentos o chefe do poder executivo era o rei, que o exercitava através dos secretários de Estado³³⁵. Ao contrário do que se passara nos primeiros anos da Revolução Francesa, em Portugal, a instituição da função ministerial pelo Vintismo não sofreu uma desvalorização com a mudança de regime, não sendo posta em causa a sua capacidade de adequação e a sua existência³³⁶.

O modelo ideal de governação que está presente nesta configuração do poder executivo, um poder muito menos passivo do que seria esperável de um Estado liberal, é o modelo piramidal de administração³³⁷. Como desenvolve adiante Justino de Freitas no seu manual:

“Podêmos comparar, como diz Vivien, o vasto edificio da administração com uma pyramide, que se vai alargando, sem cessar, do cume á sua base. No ponto culminante está o chefe do Estado; - abaixo d’elle os seus ministros com o Conselho d’Estado; depois todos os mais agentes pela sua ordem hierarchica, correspondentes ás divisões

³³⁴ Cf. Cruz, 1837.

³³⁵ Cf. *Constituição* de 1822, Artigo 30.º, *Carta Constitucional* de 1826, Artigo 75.º, *Constituição* de 1838, Artigo 34.º, §. 2.º e Artigo 80.º. Sobre a autonomização do poder governativo, cf. Mannori e Sordi, 2001, pp. 247-257 e Hespanha, 2004b, pp. 269-276.

³³⁶ Sobre o descrédito dos ministérios em 1789, em grande parte substituídos pelas comissões executivas parlamentares no período revolucionário francês, cf. Rosanvallon, 1993, pp. 53-54.

³³⁷ Sobre o carácter interventivo do Estado liberal de oitocentos, ver, por todos, Hespanha, 2004b.

territoriaes, ás quaes o Chefe do Estado por seus Ministros communica o movimento e dá o impulso”³³⁸.

Na tradição constitucional portuguesa de oitocentos, a pirâmide administrativa era encimada pelo rei. Era ele o garante tanto da unidade do Estado, ao fazer a ligação entre a tradição e o novo sistema político, como da sua perpetuidade, conferindo-lhe prestígio e, supostamente, unanimidade³³⁹. Assim, teoricamente, na linha do modelo hierárquico estadual, não colegial, consagrado no sistema administrativo francês por Napoleão logo em 1800, a administração devia ser dirigida por uma única pessoa³⁴⁰.

Na prática, para contornar os possíveis perigos do poder exercido por um só, estabeleceu-se que a sua execução devia ser personificada em secretários de Estado, escolhidos e demitidos livremente pelo rei, que deveriam responder pelos seus actos, assinando todos os diplomas da sua repartição, estando as atribuições de um e de outros definida constitucionalmente. Deste modo, também a perpetuidade do Estado estava garantida, ao ser transferida a responsabilidade governativa do rei para os seus ministros³⁴¹. Progressivamente, sobretudo a partir de 1834, os últimos vão se autonomizando do rei, que só simbolicamente continua a representar o cume da pirâmide administrativa³⁴².

A partir da vitória de D. Pedro, o conjunto dos secretários de Estado passou a formar o “Ministério”, o governo, que devia estar em harmonia com os outros poderes, mais uma vez de forma a contribuir para a unidade do Estado. Desta maneira, o governo, apesar de ser da livre escolha do rei, devia estar teoricamente em consonância com a maioria política das câmaras e com a evolução da opinião pública³⁴³.

³³⁸ Freitas, 1861 (1857), p. 17.

³³⁹ Cf. Pinto, 1838-1839, pp. 163-164.

³⁴⁰ Cf., por todos, Mannori e Sordi, 2001, pp. 247-257. Como veremos adiante, apesar da geometria hierárquica instituída pelo constitucionalismo, muitos corpos administrativos vão manter a sua autonomia, desvirtuando as rectas desta pirâmide.

³⁴¹ Cf. *Idem*, pp. 165-167.

³⁴² Os secretários de Estado eram assim, na realidade, os primeiros empregados do Estado, recebendo os ordenados mais elevados entre todos os da administração pública. Cf. Anexo 4, 2.

³⁴³ Cf. Mannori e Sordi, 2001, pp. 203-206.

Mas as secretarias de Estado não eram o único elemento do novo sistema administrativo. Para efectivar a execução das leis em todo o território, os ministros precisavam de agentes que o fizessem em seu nome, a base da pirâmide. Essa base deveria ser uniforme e racional, pondo fim aos particularismos e à confusão de competências do Antigo Regime. Em 1841, João de Sande Magalhães Mexia Salema adoptava como divisa do seu manual de direito público as seguintes palavras: “Unidade, Uniformidade, União”. Isto porque, como explicava no Prólogo:

“Fui sempre em procura d'aquelles meios, de que, he minha profunda convicção, o Estado se deve servir para conseguir o fim, a que se deve propor, isto he, UNIDADE na Constituição, UNIFORMIDADE na Administração, e UNIÃO entre os Portugueses³⁴⁴”.

A divisão administrativa e as autoridades subalternas deveriam organizar-se para completar assim um sistema administrativo coeso na sua estrutura hierárquica, já ensaiado nas últimas décadas do século XVIII e inspirado, sobretudo, na experiência napoleónica e na doutrina constitucional francesa, o modelo administrativo por excelência das monarquias constitucionais europeias de oitocentos³⁴⁵. A ideia da pirâmide pressupunha o conceito de hierarquia, tal como a definia um antigo empregado da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra numa obra de divulgação:

“Jerarquia - Uma qualidade d'escada pela qual o poder desce do throno até ao ultimo dos empregados, e sobe depois ao throno pizando os mesmos degrãos”³⁴⁶.

Teoricamente, todos os empregados públicos se deviam submeter assim a este modelo. Tal submissão era necessária para cumprir o regime constitucional e, deste modo, garantir a liberdade de todos. No final dos anos 30, um periódico da época, a propósito de um caso que envolvera a demissão de um empregado administrativo, colocava exemplarmente a questão:

³⁴⁴ Salema, 1841, p. vii.

³⁴⁵ Cf., por exemplo, para o caso espanhol, Jover Zamora, 1988, p. LVII-LXXVII e, para Itália, Melis, Guido, “L'amministrazione”, in Romanelli (cur.), 1995, pp. 187-189. Sobre o processo de adequação da administração ao poder executivo tal como foi concebido pela Carta Constitucional, ver, por todos, Hespanha, 2006b, pp. 269-343.

³⁴⁶ Vieira, 1845, p. 62.

“A liberdade não se mantém, como crê o vulgo, por demonstrações de falta de respeito aos primeiros mandatários do Estado: pelo contrario, a perda de liberdade começa no desprezo do desempenho dos deveres de todos os empregados: desse desprezo nasce a desordem publica, ou a anarchia, que é o maior inimigo da liberdade. Em quanto o povo não receber noções verdadeiras da differença que ha entre ser livre como cidadão, e perturbador como anarchista – entre o funcionario inflexível e independente, e o empregado insultuoso e desprezador da autoridade a que está sujeito, não hade nem conhecer nem estimar as vantagens inappreciaveis do governo representativo”³⁴⁷.

Neste sentido, em nome da obediência cega à lei, o governo representativo materializava nos seus princípios o ideal de uma sociedade disciplinada³⁴⁸. Como desenvolveremos adiante e como denuncia o próprio artigo citado, essa submissão não seria nem consensual, uma vez que outros defendiam a autonomia administrativa, nem linear, uma vez que se mantiveram muitos dos estatutos e das práticas administrativas da monarquia jurisdicional.

Em vez de adoptar a imagem piramidal para caracterizar a relação entre o centro de poder e os agentes administrativos, o publicista Basílio Alberto Sousa Pinto preferiu utilizar a metáfora da árvore nas suas aulas de direito público constitucional:

“Estes são os Magistrados, que há por todo o reino, de modo que podemos comparar o reino com uma árvore, cujo o tronco é o Rei, e cujos ramos são os magistrados subalternos. Estes estão em contacto com o tronco, o qual lhes transmite a seiva, e os faz vegetar e conservar. Do mesmo modo o Rei é o centro comum, que dá força aos empregados subalternos, bem como o tronco da arvore aos ramos, no que consiste a beleza da organização do Poder Executivo. Ora assim como na árvore os ramos mais próximos do tronco são os mais importantes, assim também os Ministros, que estão em contacto immediato com o Rei, são os empregados mais importantes, porque deles depende o bem do estado”³⁴⁹.

Instrumentos administrativos do cume da pirâmide ou do tronco da árvore, elementos de ligação entre a política e a administração, as secretarias de Estado

³⁴⁷ *Correio de Lisboa*, N.º 152, 17 de Outubro de 1838, p. 615.

³⁴⁸ Foucault, 1999 (1975), pp. 144-145.

³⁴⁹ Pinto, 1838-1839, p. 199.

deveriam ser criadas e organizadas como conviesse ao bom andamento dos negócios³⁵⁰. Como também já fizemos referência, o ideal era que cada repartição tivesse a seu cargo uma área de actuação do Estado.

Cada secretário de Estado deveria dirigir assim uma secretaria autónoma, como acontecia desde 1736, encarregue da execução de leis respeitantes a negócios divididos segundo a sua natureza. Com o dismantelamento da ordem institucional e política do Antigo Regime, as instituições que se conservassem ou que se criassem de novo deveriam ser submetidas à autoridade da secretaria de Estado correspondente à sua área de actuação. Como veremos de seguida, as reformas da administração territorial ou de serviços de administração indirecta do Estado pensados de novo, em termos muito gerais, com mais ou menos autonomia dos corpos periféricos, tiveram como base o modelo piramidal. A submissão das autoridades já existentes foi regulada pelo âmbito geral da sua actividade, muitas vezes continuando a funcionar sem grandes modificações relativamente ao regime anterior, em parte devido à necessidade das suas funções e à manutenção da sua legitimidade, em parte devido à falta de capacidade do Estado da primeira metade do século XIX para levar a sua mão reformista a todos os serviços públicos³⁵¹.

Além da organização do governo em secretarias de Estado especializadas, muitos liberais, no governo ou nas câmaras legislativas, pretendiam que a estrutura interna de todos os ministérios fosse tendencialmente semelhante, convergindo com os esforços de uniformização da administração pública e facilitando o controlo das actividades dos seus agentes³⁵². As Constituições de 1822 e de 1838 e a Carta Constitucional não o determinavam, remetendo o assunto para regulamentação governamental. Até à Regeneração, não houve uma reforma geral das secretarias de Estado. No entanto, vimos como, em 1821, o projecto de reforma dos serviços centrais dos ministérios

³⁵⁰ Mesmo no caso da *Constituição* de 1822, que, apesar de estabelecer seis secretarias de Estado, acrescentava que “As Cortes designarão por um regulamento os negócios pertencentes a cada uma das Secretarias, e poderão fazer nelas as variações que o tempo exigir”, Artigo 157.º. Cf., também, *Carta Constitucional*, Artigo 101.º.

³⁵¹ Cf. Parte I, Capítulo IV, 4.

³⁵² Sobre a relação entre o ideal de unidade do Estado e a uniformização administrativa cf. Hespanha, 2004b, pp. 296-299.

apresentado às cortes constituintes pelos secretários de Estado, que acabou por não ser aprovado, contemplava não só a uniformidade do elemento humano, mas também a designação e número de divisão de repartições³⁵³. Vimos também como, tanto no final de 1826, como no início de 1836, se preparava, mais uma vez, nas cortes, uma replanificação das secretarias de Estado em termos globais³⁵⁴. Ou como, em 1849, os novos planos das secretarias de Estado foram estabelecidos “enquanto não se estabelecesse a reforma geral dos ministérios”³⁵⁵.

Com ou sem uniformização, tratava-se de reproduzir à escala da secretaria o modelo piramidal de administração: os serviços deveriam ser dirigidos por um empregado, os negócios distribuídos por diferentes secções, previamente definidas, por sua vez dirigidas pelos seus respectivos chefes. Seguindo este modelo, instituía-se uma linha hierárquica ao mesmo tempo canalizadora das ordens superiores e responsabilizadora de todos os seus intervenientes.

2. A organização interna dos serviços

Apesar dos indícios de intenções, não houve, de facto, uma reforma global das repartições das secretarias de Estado ao longo de toda a primeira metade do século XIX. É, no entanto, possível estabelecer algumas tendências organizativas nas medidas pontuais que foram sendo adoptadas relativamente à estrutura interna dos ministérios, no que dizia respeito aos serviços, às competências e ao pessoal.

A lei de 12 de Junho de 1822 deixou de fora a organização interna das secretarias de Estado, apesar de, como vimos, a sua reestruturação e harmonização ter estado em cima da mesa do debate³⁵⁶. A verdade é que, até à vitória do liberalismo em 1834, temos muito poucos documentos concretos, elucidativos do funcionamento e da divisão de funções dos ministérios.

³⁵³ Cf. Parte I, Capítulo II, 1.

³⁵⁴ Cf. Parte I, Capítulo II, 2. e 3.

³⁵⁵ Cf. Parte I, Capítulo II, 4.

³⁵⁶ Cf. Parte I, Capítulo II, 1.

Apesar de não se conhecer com pormenor a organização interna das secretarias de Antigo Regime, sabe-se genericamente que o expediente seria dividido por mesas de despacho, antecessoras das repartições. A especialização funcional destas secções terá sido feita por necessidades práticas de organizar o aumento de volume de funções, logo de expediente, inspirada pela organização militar e fomentada pelo ideal racionalizador de setecentos iniciado com a criação das secretarias de Estado especializadas. Num primeiro momento, entre os finais do século XVIII e as primeiras décadas do século seguinte, estas mesas ou repartições seriam organizadas pelas diferentes fases do processo burocrático: distribuição, tratamento, registo³⁵⁷. Progressivamente, passaram a ser divididas por natureza (oficial ou de partes), por instituições ou áreas de actuação³⁵⁸.

Com a Revolução Liberal, a partir das fontes existentes, sabemos que, logo em 1821, a Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra foi organizada em diferentes secções, cujas direcções estavam divididas por repartições, e que a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino estava dividida em quatro repartições³⁵⁹. Mesmo que a maioria das outras secretarias de Estado não tivesse uma organização tão complexa, haveria ainda assim divisão de trabalho por repartições.

A partir de 1834 já é possível estabelecer períodos de alguma regularidade no tipo de reformas instituídas nas diferentes secretarias. Isso aconteceu, como vimos, principalmente em três momentos: logo nos anos de 1833 a 1835, com a dinâmica produzida pela vitória dos liberais; na primeira fase de governação centralista de Costa Cabral, sobretudo entre 1843 e 1845; e na segunda, entre 1847 e 1849. Assim, pelos planos de reestruturação que conhecemos destas épocas é possível afirmar que na primeira fase, correspondente aos anos trinta, houve uma tendência para organizar as secretarias de Estado em repartições, definidas segundo a matéria dos despachos ou a etapa do processo administrativo (SENF, SENG, SENR). Na segunda época de reformas, com o Cabralismo, a organização das secretarias complexificou-se,

³⁵⁷ Cf. Gomez Gomez, 1993, pp. 128-136.

³⁵⁸ Cf., por exemplo, a divisão por assuntos feita pelo responsável pelo arquivo da SENR em *Sistêma que regula a divizão, e colocação dos Papéis do Archivo desta Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, organizado na Epoca da Restauração da Monarquia no anno de 1808*, in IAN/TT, Ministério do Reino, Liv. 2560.

³⁵⁹ Cf. Parte I, Capítulo III, 4. e 1.

aparecendo a subdivisão dos serviços, em dois níveis (SENMU, SENR, SENF), e novas designações, como as de Direcção e de Secretário-Geral ou Director-Geral, agora aplicadas a outras secretarias que não a da Guerra, como foi o caso do Reino, em 1843, e da Fazenda, em 1844. No último período de reformas, esta lógica organizativa foi reforçada, sendo ainda hegemónica, no entanto, a divisão por repartições (SENG, SENEJ, SENF)³⁶⁰.

Ainda assim, apesar dos esforços nesse sentido, o que verdadeiramente caracterizou a organização das secretarias de Estado na primeira metade do século XIX não foi a uniformidade geral dos ministérios mas, ao invés, a diferenciação de estruturas de secretaria para secretaria. Organização interna diferenciada que foi quase sempre instituída de dentro para fora e não de cima para baixo³⁶¹. Deste modo, o que foi mais marcante em todas as épocas políticas por que se passou neste período foi a variedade no número de divisões que constituíram os ministérios, os diferentes critérios de organização e as diferentes nomenclaturas adoptadas.

Os textos constitucionais remetiam a organização interna dos ministérios para regulamentação governamental. Neste período, a concepção que acabou por prevalecer foi a de que devia ser no seio de cada secretaria que se tinha de encontrar a estrutura mais conveniente. Por isso, a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino dividia as suas repartições por áreas de actuação, a Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça pelas suas duas competências, a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda segundo os planos gerais de administração da fazenda pública, a Secretaria de Estado da Guerra e a repartição da Marinha, segundo as reformas do exército e da marinha e as necessidades militares, e a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e a repartição do Ultramar por áreas geográficas. Em 1839, Paulo Midosi, até esse ano oficial maior de secretaria, defendeu, na Câmara dos Deputados, a propósito da organização da Secretaria de Estado da Marinha e do Ultramar:

³⁶⁰ Cf. As partes correspondentes a cada secretaria de Estado, Parte I, Capítulo III.

³⁶¹ Só no final da década de 40, as reformas ministeriais parecem ter sido decididas por Conselho de Ministros, uma vez que os respectivos decretos foram precedidos de relatórios assinados por todos os secretários de Estado.

“Esta questão entendo eu que se não pode tratar no Corpo Legislativo, porque o Corpo Legislativo nada tem que na Secretaria da Marinha hajam 5, 10 ou 20 secções; nada absolutamente tem com isso”³⁶².

Quem, na prática, tinha a ver com isso, segundo a maioria das opiniões e a realidade das repartições, era o ministro da pasta respectiva.

3. O quadro de pessoal das secretarias de Estado

O que permaneceu mais estável na configuração dos serviços centrais dos ministérios foi a composição do pessoal. O decreto de 12 de Junho de 1822 estabeleceu, como tivemos oportunidade de ver, que cada secretaria de Estado seria ocupada por empregados vitalícios: um oficial maior, um porteiro, oficiais ordinários e amanuenses de primeira classe. E composta também por empregados amovíveis: amanuenses de segunda classe, além dos contínuos e correios³⁶³. Cada secretaria de Estado seria dirigida por um oficial maior, no topo da pirâmide administrativa da secretaria. Subordinados a ele ficavam os restantes empregados pela ordem da sua categoria. E foi essa a estrutura do pessoal das secretarias de Estado até 1859, quando se estabeleceram novas categorias para a carreira dos funcionários dos ministérios. Vimos como, em 1844, a tentativa de estabelecer uma nova classificação para os empregados da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda foi rapidamente abandonada em benefício da uniformização das carreiras administrativas do pessoal de todos os ministérios³⁶⁴.

Nem todas as disposições do articulado do referido decreto foram, no entanto, respeitadas. Por exemplo, como desenvolveremos adiante, não se estabeleceram os concursos como regra de acesso à carreira administrativa³⁶⁵. Os quantitativos definidos

³⁶² Cf. DP, Sessão de 03/05/1839, p. 349.

³⁶³ Cf. Decreto de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 183, Artigos 1 e 2.

³⁶⁴ Cf. Parte I, Capítulo III, 2.

³⁶⁵ Cf. Parte II, Capítulo III, 1.

para cada secretaria de Estado também não foram mantidos, como vimos ao abordar a morfologia de cada uma delas. Nos gráficos seguintes (1 e 2) pode ler-se a evolução do número total dos empregados administrativos das secretarias de Estado de 1805 a 1851.

A reconstituição destes quantitativos foi feita sobretudo através dos *Almanques* disponíveis relativos à primeira metade do século XIX³⁶⁶. Existem exemplares destas publicações para outros anos para além dos que estão representados, sobretudo para a época anterior a 1820. Seleccionámos apenas os que tinham maior significado: 1805, nas vésperas da ida da corte para o Brasil; 1814, com a corte no Rio de Janeiro; 1820, ano da revolução. Infelizmente não existem exemplares relativos a alguns anos importantes. Sobretudo os da década entre os anos de 1826 e de 1836, que seriam muito esclarecedores acerca da administração ministerial do governo de D. Miguel, da restauração do liberalismo e da Revolução de Setembro. Apesar de não serem fontes oficiais, como seriam os *Orçamentos de Estado* (se existissem de forma sistemática para todo o período), a sua riqueza documental é inegável, como outros já o salientaram³⁶⁷.

No que aos empregados dos ministérios diz respeito, os *Almanques* permitem não só fazer uma leitura da evolução do número total de funcionários, como também reconstituir a carreira de cada indivíduo e verificar a substituição política de empregados, entre outras possibilidades. Por enquanto, ater-nos-emos à análise do número de empregados das secretarias de Estado.

Um dos problemas que estas publicações levantam é o facto de nem sempre seguirem os mesmos critérios de recolha de informação. Relativamente às secções das secretarias de Estado, por exemplo, quase nunca, neste arco de tempo, incluem os empregados menores. Daí que tenhamos optado, para efeitos de contabilização de efectivos, por só compreender os que denominámos de empregados administrativos. Até 1822: oficiais maiores, oficiais ordinários e oficiais supranumerários. De 1822 a 1851: oficiais maiores, oficiais ordinários, amanuenses de primeira e amanuenses de segunda classe.

³⁶⁶ Sobre os almanques existentes e a história da sua publicação, cf. Galvão (coord.), 2002.

³⁶⁷ Cf. Lousada, 1995, p. 29.

Tabela 1: Distribuição do número de empregados administrativos por secretaria de Estado na primeira metade do século XIX

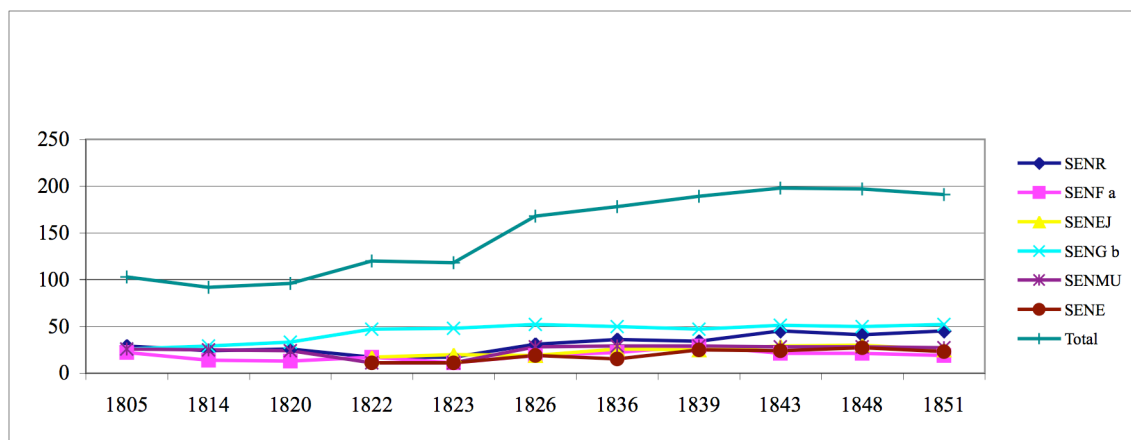
	1805	1814	1820	1822	1823	1826	1836	1839	1843	1848	1851
						R		R		R	
SENR	29	24	26	17	17	31	36	34	45	41	45
SENF	22	14	13	17	11	19	22	29	21	21	19
SENEJ				17	20	19	26	25	29	30	25
SENG	26	29	33	47	48	52	20	50	47	51	52
SENMU	26	25	24	11	11	28	29	29	28	28	27
SENE				11	11	19	15	25	24	27	23
Total	103	92	96	120	118	168	178	189	198	197	191
Total c/R	103	92	96	120	118	188	178	269	264	311	339

R – Empregados de repartições agregadas aos serviços centrais das secretarias de Estado, incluídos nas listas publicadas nos *Almanaques*.

Fontes:

- 1805 - *Almanach para o anno de 1805*, Lisboa, Impressão Régia.
- 1814 - *Almanach de Lisboa para o Anno de MDCCCXIV*, Lisboa, Typ. da Academia Real das Sciencias.
- 1820 - *Almanach para o Anno de MDCCCXX*, Lisboa, Na Offic. De J. F. M. de Campos.
- 1822 - Decreto 12.06.1822.
- 1823 - *Almanach de Lisboa para o Anno de MDCCCXXIII*, Lisboa, Typ. Academia Real das Sciencias.
- 1826 - *Almanach Português*, Lisboa, Impressão Régia, 1826.
- 1836 - “Tabela de Redução dos ordenados dos Empregados das differentes Secretarias d'Estado”, Decreto, 29.09.1836.
- 1839 - *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1839.
- 1843 - *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1843.
- 1848 - *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1848.
- 1851 - *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1851.

Gráfico 1: Evolução do número de empregados administrativos dos serviços centrais das secretarias de Estado



Na tabela 1, pode constatar-se a evolução do número dos empregados administrativos de todas as secretarias de Estado listados nos diversos *Almanaques* aí referidos. Se observarmos o total de funcionários referidos, incluindo os empregados das repartições de fazenda e de guerra que, por razões regulamentares ou por critérios variáveis dos organizadores destas publicações, eram incluídos nas listas (aqui denominados de empregados das repartições agregadas), verificamos que, no período correspondente, os efectivos triplicaram, ao passarem de 103, em 1805, para um total de 339, em 1851 (c. 230%). Esse crescimento exponencial de empregados ter-se-ia verificado sobretudo em duas épocas, de 1823 a 1826, com um crescimento de cerca de 37%, e de 1836 a 1839, com um aumento à volta de 34% no total. De 1843 a 1851, teria voltado, segundo os dados presentes nos ditos *Almanaques*, a registar-se um aumento significativo de funcionários, na ordem dos 22%. Se se analisar a evolução do número de empregados por cada secretaria de Estado verifica-se que esses momentos de maior crescimento total de servidores ministeriais corresponderam, sobretudo, a aumentos dos funcionários da Guerra e da Fazenda. Verifica-se, além do mais, que esses aumentos foram muito irregulares, pontuados por decréscimos momentâneos.

Ora essa irregularidade, presente na contabilização a partir das listas de todos os empregados das secretarias publicadas nos *Almanaques*, não correspondia à realidade. Antes dependia, mais uma vez, da contemplação ou não das repartições militares ou de administração da fazenda agregadas às respectivas secretarias de Estado. Essas secções não foram necessariamente criadas de novo e não representavam um aumento real de empregados públicos. Elas seriam, antes, repartições que com as sucessivas reformas dos respectivos ministérios terão sido ou não incluídas na estrutura das secretarias³⁶⁸. Daí termos optado por excluir, no gráfico 1, os empregados administrativos pertencentes às ditas repartições agregadas da Guerra e da Fazenda, mantendo os empregados das repartições centrais destas duas secretarias de Estado. A partir da sua análise, pode concluir-se que o crescimento total de empregados terá sido muito mais suave e os aumentos sectoriais mais constantes. Tomando estas linhas de aumento de efectivos como mais próximas da realidade, verifica-se que de um total de 103 empregados, em 1805, passou-se para um de 191, em 1851, um crescimento de cerca de

³⁶⁸ Cf. Parte I, Capítulo III, 2. e 4.

85%³⁶⁹. Terá de facto existido o salto quantitativo entre 1823 e 1826, de cerca de 30%, correspondente à outorga da Carta Constitucional, mas a partir dessa data o aumento de empregados administrativos terá sido bastante mais lento e progressivo, na casa dos 12%.

4. A pirâmide administrativa

Na instituição das secretarias de Estado liberais, até à Regeneração, outra tendência geral prende-se com a consideração progressiva do conjunto - secretaria de Estado e autoridades dependentes - como ministério.

A palavra “ministério” começou por ser utilizada para designar o conjunto dos secretários de Estado, enquanto governo, como vimos³⁷⁰. Depois, passou a ser adoptada como sinónimo de secretaria de Estado, mas com significado mais abrangente, incluindo as ramificações da administração das áreas de governação correspondentes a cada secretaria. Isso mesmo está presente, por exemplo, nas reformas da administração da Fazenda nos anos 40³⁷¹. E já antes aparece na organização das partes e no desenvolvimento por capítulos dos *Orçamentos de Estado* desde, pelo menos, 1837³⁷².

Com a instituição de uma administração estadual exclusiva, em 1834, como vimos, as secretarias de Estado passaram, teoricamente, a dirigir a execução das leis e das decisões administrativas. É verdade que, com as reformas de Mouzinho da Silveira, a extinção dos tribunais e dos conselhos de Antigo Regime e com a legislação reformadora dos primeiros governos liberais nos anos trinta, deu-se a instituição do modelo piramidal de administração. Como previam a Constituição de 1822 e a Carta Constitucional de 1826, o chefe do executivo era agora o rei, através dos seus secretários de Estado, que, por sua vez, dirigiam a restante administração do território

³⁶⁹ Mais próximo do crescimento verificado em França no mesmo período, cf. Church, 1981, p. 73.

³⁷⁰ Cf. Parte I, Capítulo II, 3.

³⁷¹ Cf. Parte I, Capítulo III, 2.

³⁷² Cf. *Orçamentos apresentados às Cortes pelo Ministro e Secretário d'Estado dos Negocios da Fazenda Manoel da Silva Passos*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1837.

nas vertentes por que eram divididos os negócios, através das secretarias de Estado correspondentes: Reino, Justiça e Eclesiásticos, Fazenda, Guerra, Marinha e Ultramar e Estrangeiros. Para isso, era necessário não só construir as redes administrativas territoriais, militares e diplomáticas, como submeter as administrações particulares e instituições diversas ao modelo.

O estabelecimento das redes administrativas territoriais - civil, de justiça e de fazenda - passou necessariamente, com o fim da administração jurisdicional periférica do Estado, pela criação de novas estruturas e de novos cargos. Nas diversas reformas, mais ou menos centralizadoras, que sofreram essas configurações administrativas durante este período, elas foram organizadas segundo o modelo piramidal e hierárquico, inspirado pela doutrina francesa e pelas várias experiências europeias, como antes descrevemos nos capítulos correspondentes. Idênticas reformas foram também implementadas na administração do exército, da marinha, do ultramar e da diplomacia no sentido de as adequar a uma administração moderna e uniforme do Estado.

Por outro lado, a submissão aos respectivos ministérios das diversas instituições de administração pública autónomas que já existiam, as denominadas autoridades dependentes, fez-se por aproximação às áreas de actuação de cada secretaria. Foram por exemplo os casos das diversas instituições dependentes da Secretaria de Estado do Reino, já tradicionalmente agregadas a esta secretaria generalista, raiz de outras duas já existentes e de outras por vir, ou dos correios, enquanto autoridade sob a inspecção do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros³⁷³.

Apesar de algumas reformas racionalizadoras, a maioria das autoridades manteve com a administração central a relação de tutela que mantinha antes do regime constitucional, conservando, como já referimos, a sua própria estrutura fiel a lógicas administrativas de Antigo Regime. Para estes casos, mais do que uma pirâmide, os ministérios assemelhavam-se a ramos de árvore, tal como descrevia Basílio Alberto de Sousa Pinto. Ramos com ramificações que, por sua vez, nem sempre respeitavam o modelo hierárquico de direcção unipessoal que presidia ao paradigma administrativo em causa. Mesmo quando as instituições criadas de novo seguiam esse padrão e mesmo se várias das autoridades dependentes foram recebendo reformas no sentido da sua

³⁷³ Desde a criação do serviço de Postas, Correios e Diligências, em 1797, dependente desta secretaria.

adequação ao modelo constitucional, muitas mantiveram os seus órgãos colegiais de decisão e as suas estruturas organizativas, herdeiras das concepções de tutela e intendentícias dos séculos anteriores, adaptando-se somente aos limites impostos pelas novas prescrições constitucionais.

Ao instituir um novo regime consagrador da monarquia e da constituição e defensor de um novo modelo administrativo, esta época foi marcada pela necessidade de reformas em todas as áreas de actuação do Estado, como as instituições dependentes a que nos referíamos. Entre 1820 e 1823, essa necessidade terá sido apenas esboçada. Devido à conjuntura política, económica e social que o país atravessou entre 1823 e 1851, as condições necessárias para desenvolver as reformas mais profundas só foram encontradas com a Regeneração. Mesmo assim, a partir da vitória dos liberais, em 1834, terá sido possível avançar com muitas medidas de reestruturação da administração e da sociedade, mesmo se entrecortadas pelos golpes de Estado e pela guerra civil.

Gráfico 2: Produção legislativa (1805-1852)

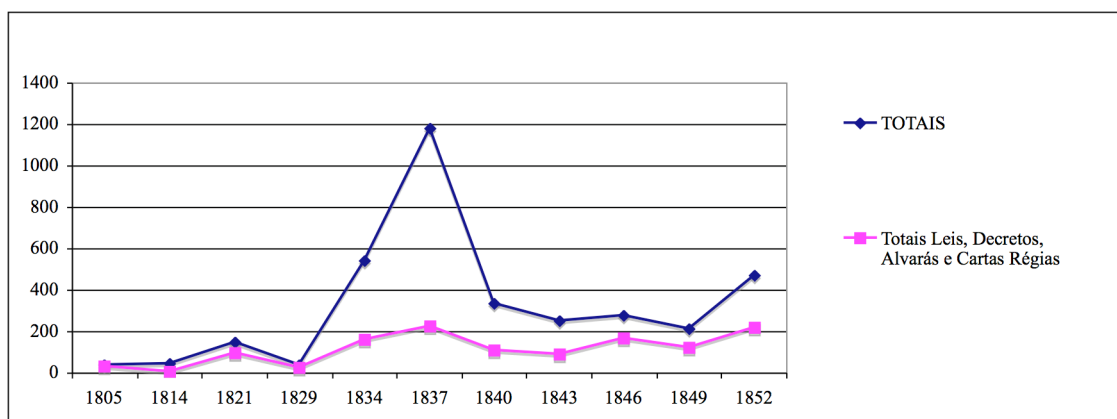


Tabela 2: Produção legislativa (1805-1852)

	1805	1814	1821	1829	1834	1837	1840	1843	1846	1849	1852	Totais
Leis	0	0	0	0	14	70	66	45	11	59	5	270
Decretos	12	0	99	14	135	149	45	45	147	64	211	921
Portarias	3	34	0	1	314	897	221	148	91	85	199	1993
Alvarás	17	9	0	10	7	0	1	1	4	1	2	52
C.R.	1	0	0	3	3	4	0	0	7	0	0	18
Outras	6	4	47	12	70	60	5	12	19	7	55	297
TOTAIS	39	47	146	40	543	1180	338	251	279	216	472	3551

Fonte: Série COLP, Biblioteca Nacional de Lisboa, F. 5632

Para rematar esta Parte I, vale a pena fazer ainda uma breve referência à produção legislativa ao longo deste período. Se nos ativermos à actividade propriamente legislativa, considerada como o conjunto de Cartas de Lei, Decretos, Alvarás e Cartas Régias, representada no gráfico 2 pela linha rosa, verificamos que os máximos de produção foram atingidos em 1837, em pleno Setembrismo, e em 1852, com a Regeneração. Pelo meio, podemos observar os picos de actividade do Vintismo, da restauração liberal, em 1834, e do período da governação cartista de Rodrigo da Fonseca e de Costa Cabral, na transição para os anos de 1840.

Se, por outro lado, juntarmos à análise todo o tipo de disposições legais (maioritariamente portarias, mas também ordens, regulamentos, circulares e outras) – linha azul do gráfico - os anos de grande actividade legislativa afirmam-se ainda mais, com enorme destaque para o de 1837 que, assim, duplica a produção de 1852. Estas disposições eram emanadas pelo executivo, sem necessidade de passarem pelo poder legislativo, confirmando a progressiva governamentalização da monarquia constitucional³⁷⁴.

Apesar dos governos de Sá da Bandeira e de Passos Manuel não terem dado prioridade à reforma dos serviços centrais dos ministérios, eles foram, de facto, responsáveis pelas mais variadas reformas em várias áreas administrativas³⁷⁵. Seguro que estava o regime liberal e extintas as principais instituições de Antigo Regime, os Setembristas implementaram uma nova administração territorial, uma nova organização judicial e um novo plano de administração militar e determinaram várias reformas na área da fazenda. Além do mais, desenvolveram inúmeras medidas reformadoras do ensino, criando instituições centrais relativas ao ensino militar, comercial, médico e artístico e implementando novos planos na universidade e na rede de escolas, base fundamental para a consolidação do regime constitucional.

³⁷⁴ Cf. Hespanha, 2004b, pp. 269-276.

³⁷⁵ Com excepção da criação do cargo de sub-secretário de Estado e da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, que recebeu novo plano em Dezembro de 1836. Cf. Parte I, Capítulo III, 4.

Era no seio das secretarias de Estado que se preparava a grande maioria destes diplomas legislativos e disposições governamentais, era a elas que cabia ordenar a sua execução, vigiá-la e resolver as dúvidas a esta relativas, levantadas pelas diferentes autoridades e pelos administrados em geral.

PARTE II

ADMINISTRAR

CAPÍTULO I

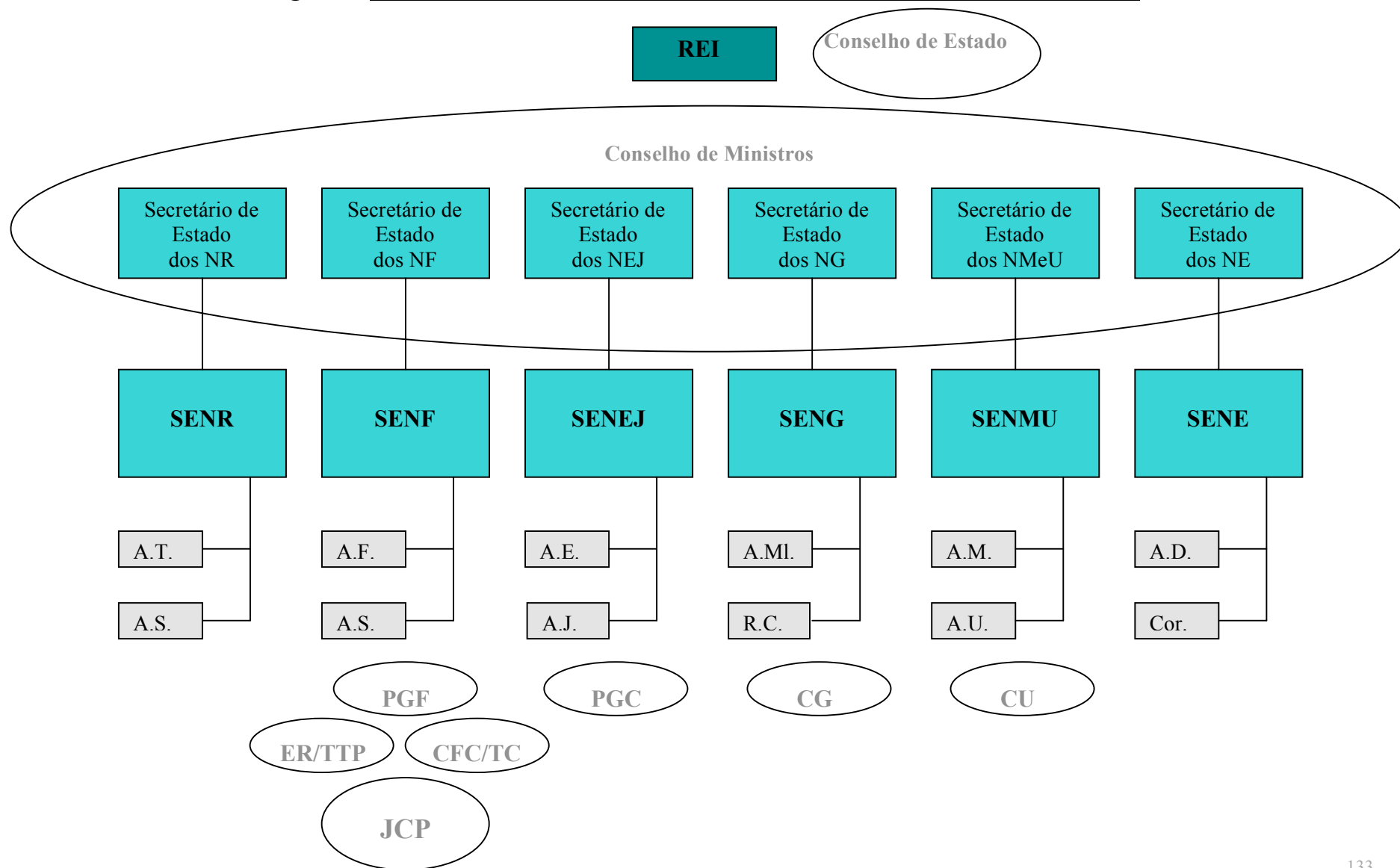
ADMINISTRAR AS SECRETARIAS DE ESTADO

1. As secretarias de Estado na configuração do poder executivo

Para propor as necessárias reformas, para executar as leis e dirigir o governo do país, os secretários de Estado não estavam sozinhos. Desde logo, como vimos, em termos teóricos, eles detinham o poder executivo por mandato do rei, mesmo se depois o poder se governamentalizou. Morais Sarmiento em 1832, a propósito da necessidade de acabar com a autonomia jurídica e política da família real no quadro do sistema representativo, defendia que a existência de outras soberanias para além da que pertencia ao chefe do poder executivo “seria huma monstruosidade politica”³⁷⁶. Assim sendo, a definição das políticas, a aplicação das medidas legislativas e as decisões administrativas deveriam ter em conta, pelo menos inicialmente, o chefe máximo do governo e aqueles que o rodeavam, tanto formalmente, no Conselho de Estado, como informalmente, entre os favoritos do rei. Depois, abaixo dos ministros, existiam as secretarias de Estado com os seus empregados distribuídos por secções que realizavam todas as tarefas necessárias para o devido cumprimento das funções dos secretários. A partir das suas repartições centrais dirigir-se-iam todas as outras instituições que, sectorialmente e territorialmente, faziam com que a acção governativa se materializasse. Para além disso, à volta das secretarias de Estado gravitava uma série de outros órgãos, consultivos e especializados, que auxiliavam a administração. Na figura 2, encontra-se representada uma síntese da configuração do poder executivo na primeira metade do século, cuja constituição, no que respeita às secretarias de Estado, abordámos detalhadamente na primeira parte.

³⁷⁶ Sarmiento, 1832, p. 53.

Figura 2: O Poder Executivo (Monarquia Constitucional – 1.ª Metade do Século XIX)



Legenda da figura 2:

NR – Negócios do Reino

SENR – Secretaria de Estado dos Negócios do Reino

A.T. – Administração Territorial

A.S. – Autoridades Subalternas

NF – Negócios da Fazenda

SENF – Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda

A.F. – Administração da Fazenda

A.S. – Autoridades Subalternas

PGF – Procuradoria-Geral da Fazenda

ER/TTP – Erário Régio (1761-1833) / Tribunal do Tesouro Público (1832-1836; 1842-1869)

CFC/TC – Conselho Fiscal de Contas (1842-1849) / Tribunal de Contas (1849-...)

JCP – Junta do Crédito Público

NEeJ – Negócios Eclesiásticos e da Justiça

SENEJ – Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça

A.E. – Administração Eclesiástica

A.J. – Administração da Justiça

PGC – Procuradoria-Geral da Coroa

NG – Negócios da Guerra

SENG – Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra

A.ML. – Administração Militar

R.C. - Repartições Civis

CG – Conselho da Guerra (1640-1834)

NMeU – Negócios da Marinha e do Ultramar

SENMU – Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar

A.M. – Administração da Marinha

A.U. – Administração do Ultramar

CU – Conselho Ultramarino (1643-1833; 1851-1868)

NE – Negócios Estrangeiros

SENE – Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros

A.D. – Administração Diplomática

Cor. – Correios

Fontes:

Textos Constitucionais - *Constituição de 1822*; *Carta Constitucional de 1826*; *Constituição de 1838*.

Orçamentos de Estado – 1837-38; 1842-43; 1848-49.

Legislação – Série *Colecção Oficial de Legislação Portuguesa*, BNL, F. 5632.

Outras – Lobo, José Joaquim Ferreira, *Instrução geral e história dos serviços do Ministério da Fazenda*, Lisboa, Typ. Progressista, 1874; Godinho, Vitorino Magalhães, "Finanças Públicas e Estrutura do Estado", in Serrão, Joel (Dir.), *Dicionário de História de Portugal*, Vol. II, Lisboa, Iniciativas Editoriais, 1971, pp. 244-264; Subtil, José, "Os Poderes do Centro. Governo e Administração.", in Hespanha, António Manuel (coord.), *O Antigo Regime (1620-1807), História de Portugal*, Vol. IV, dir. José Mattoso, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, pp. 157-193.

Vimos como a instituição desta estrutura teve como modelo a administração piramidal, de direcção, e se submeteu à ideia de unidade governativa do Estado, por um lado, e, por outro, se adaptou às instituições existentes, não inconciliáveis com o novo regime, aproximando-se na realidade da imagem da árvore tal como foi descrita por Basílio de Sousa Pinto.

Junto ao tronco da árvore estava o Conselho de Estado. Como vimos antes, esta instituição não foi uma invenção do liberalismo. No Antigo Regime, o Conselho de Sua Majestade já funcionava para assessorar o rei, sem poderes jurisdicionais. Por um lado, constituía-se como um conselho efectivo do monarca que, através de regulamento próprio, se reunia regularmente e emitia os seus pareceres. Por outro, funcionava como órgão de prestígio, em que o título de conselheiro simbolizava uma das maiores honras que podia ser concedida pelo rei³⁷⁷. A partir da Restauração de 1640, o Conselho de Estado passou a funcionar como um instrumento de partilha das principais decisões políticas entre a coroa e a elite aristocrática³⁷⁸. Como referimos na parte correspondente, as cortes vintistas, mesmo antes da *Constituição* de 1822, deliberaram no sentido de adequar o Conselho de Estado ao regime constitucional. A escolha dos conselheiros era da responsabilidade do rei, mas subordinada agora a uma lista elaborada pelas cortes, da qual eram excluídos os secretários de Estado³⁷⁹. A *Constituição*, uma vez promulgada, definiu a sua composição e as suas competências, determinando que os conselheiros serviriam quatro anos, os casos em que estes deviam ser ouvidos e deixando de impedir os secretários de Estado de serem conselheiros³⁸⁰.

Com a Vila-Francada, em 1823, o Conselho de Estado, tal como tinha sido concebido pelo Vintismo, foi extinto³⁸¹. A partir desta data, o monarca podia nomear para conselheiros as pessoas que considerasse sem se submeter a qualquer escrutínio prévio.

³⁷⁷ Criado por D. Sebastião por Alvará de 8 de Setembro de 1569.

³⁷⁸ Cf. Monteiro, 2003, p. 115.

³⁷⁹ Cf. Parte I, Capítulo II, 1.

³⁸⁰ Cf. *Constituição* de 1822, Capítulo VII.

³⁸¹ Cf. Parte I, Capítulo II, 2.

Em 1826, a Carta Constitucional voltava a estabelecer formalmente a sua existência, como conselho político e mantendo a autonomia do rei na sua gestão, fixando as suas atribuições em termos gerais:

“Os Conselheiros serão ouvidos em todos os Negócios graves e Medidas gerais de Pública Administração, principalmente sobre a declaração da Guerra, ajustes de Paz, Negociações com as Nações Estrangeiras; assim como em todas as ocasiões, em que o Rei se proponha exercer qualquer das Atribuições próprias do Poder Moderador”³⁸².

A disposição do rei relativamente ao Conselho só era limitada pelo carácter vitalício do cargo de conselheiro de Estado que a Carta agora estabelecia, ao contrário do que tinha sido estatuído em 1822. Deste modo, os secretários de Estado, nomeados por tempo certo, tinham de constitucionalmente levar em conta as tendências deliberativas deste conselho vitalício na condução dos negócios das suas repartições. Em 1832, Morais Sarmiento defendia, a propósito dos Conselheiros de Estado da época, muitos nomeados por, e fieis a, D. Miguel:

“A nomeação de Conselheiros de Estado he hum objecto de summa circumspecção, não somente, em razão da importância de tamanho cargo, como por elle ser vitalício, e por isso de difficultosa emenda, o erro, que possa haver na precipitada escolha de pessoas nomeadas”³⁸³.

De 1838 a 1842, o Conselho de Estado deixou de ser um órgão constitucionalmente definido, uma vez que a Constituição de 1838 não previa a sua existência, apesar dos conselheiros de Estado honorários continuarem a ostentar o título, como faziam os conselheiros de Antigo Regime³⁸⁴. Quando a Carta Constitucional foi restabelecida, o Conselho de Estado foi de novo instituído oficialmente, para o qual foi nomeado o Patriarca e mais seis conselheiros, todos com experiência governativa enquanto secretários de Estado³⁸⁵.

Desde, pelo menos, 1840 que se tentava criar o contencioso administrativo que instituisse de facto, em Portugal, o controlo da legalidade dos actos administrativos.

³⁸² *Carta Constitucional* de 1826, Capítulo VII, Art. 110.

³⁸³ Sarmiento, 1832, pp. 60-61.

³⁸⁴ Era o caso de muitos oficiais maiores das secretarias de Estado, como veremos adiante.

³⁸⁵ Cf. *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1843, p. 9.

Nesse ano, com uma proposta para a criação de um Conselho Supremo Administrativo que acabou por não se concretizar³⁸⁶, e em 1842, com um projecto de novo regulamento para o Conselho de Estado³⁸⁷. Só em 1845, como também assinalámos anteriormente, o Conselho de Estado recebe novo regulamento. Este previa, pela primeira vez, que ele fosse um tribunal administrativo, passando a ter competências jurisdicionais sobre os actos administrativos. Tendo sido suspensa a aplicação deste plano, só em 1849 e 1850 é que se promulgou a legislação que instituiu o contencioso administrativo no Conselho de Estado, passando a existir de facto e regularmente jurisprudência administrativa, mesmo se ainda estava sujeita a aprovação ministerial³⁸⁸.

O Conselho de Ministros, por seu turno, nunca, durante este período, foi considerado formalmente nos textos constitucionais. Uma vez que constitucionalmente o chefe do executivo era o rei, o conjunto dos secretários de Estado só paulatinamente foi sendo considerado como um corpo político solidário e autónomo. O que não quer dizer que não existisse já o reconhecimento dele como uma entidade com características próprias. A primeira experiência liberal já o mencionava em textos oficiais. Na lei de 1822 que regulou a estrutura das secretarias de Estado, por exemplo, foi reconhecida a sua existência com competências específicas: era o Conselho de Ministros que devia apresentar ao rei as listas dos empregados das secretarias a manter e a integrar (Art. 10.º) e que faria o escrutínio dos concursos a realizar para os lugares vagos (Art. 13.º)³⁸⁹.

³⁸⁶ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 1987, “Conselho de Estado”.

³⁸⁷ Cf. Projecto (manuscrito) para a organização do Conselho de Estado, datado de 20 de Abril de 1842 e assinado por Joaquim Larcher (assinatura rasurada), in Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21.

³⁸⁸ Cf. Parte I, Capítulo II, 4. A propósito da necessidade de publicar as fontes do direito administrativo, no seu número de abertura, os *Annaes Administrativos e Económicos*, em 1855, informavam: “Sobre a jurisprudencia administrativa propriamente dita, que emanando principalmente das decisões dos tribunaes administrativos, e em especial das do conselho d'estado, é por ellas que havemos conhecer essa jurisprudencia, e para isso se publicarão aquellas decisões”, p. 5. Cf. também Ribeiro, 1854-1874. Sobre o papel político do Conselho de Estado e a caracterização social dos seus membros durante a Monarquia Constitucional, cf. o estudo inicial de P. T. de Almeida, 2006.

³⁸⁹ Cf. Lei de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 183.

Se hoje o conjunto dos secretários de Estado é identificado com a denominação de “Governo”, na época, a partir da restauração liberal de 1834, ele começou a ser designado sobretudo por “Ministério”³⁹⁰. A Constituição de 1826 já apontava para essa utilização do substantivo, ao denominar por esse nome o capítulo dedicado aos secretários de Estado. Contudo, Basílio de Sousa Pinto, segundo os apontamentos das suas aulas, defendia que só a partir de 1834 se passou a entender o conjunto de secretários de Estado como um “Ministério”, dotado de uma política colectiva e relativamente autónoma do rei e decidida colegialmente num Conselho de Ministros³⁹¹. O que era muito importante porque só assim poderia haver a pretendida unidade do governo, “qualidade essencial do poder executivo”³⁹².

No espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães podem ler-se várias minutas de actas do Conselho de Ministros datadas de 1835, sendo que, numa delas, datada de 28 de Maio, se informa que aquela seria a primeira reunião, provisoriamente convocada para a casa do Duque de Palmela. Por essas actas, pode verificar-se que nas ditas reuniões já se discutia política geral do governo e os principais negócios de cada secretaria de Estado, confirmando o que defendia Basílio de Sousa Pinto³⁹³.

Com isso, naturalmente, os secretários de Estado ganharam poder político, separando-se progressivamente da pessoa do rei³⁹⁴. A governação quotidiana, o aumento de expediente dos ministérios com a extinção dos tribunais e conselhos de Antigo Regime e a maior abrangência da acção do Estado a isso obrigava. No entanto, durante a primeira metade do século, os secretários de Estado não poderiam deixar de considerar o monarca na sua actuação. Nas reuniões do Conselho de Ministros de 1835,

³⁹⁰ Cf. *Carta Constitucional* de 1826, Título II, Capítulo VI – “Do Ministério”.

³⁹¹ Segundo este jurista desde a promulgação do Decreto de 24 de Setembro de 1834, *in* Pinto, 1838-1839, p. 200.

³⁹² *Idem*, p. 200.

³⁹³ Cf. Actas do Conselho de Ministros, *in* Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21.

³⁹⁴ Só em 1855 de facto o Conselho de Ministros passou a ser “um órgão permanente e global de consulta da política do Estado”, *in* Hespanha, 2004b, p. 286. Sobre a transição do governo representativo para o regime parlamentar dualista, em que o poder ministerial se autonomiza face ao monarca, e sobre os debates e a doutrina que acompanharam essa transição, cf. Canotilho, 2002, pp. 292-293 e Hespanha, 2004b, pp. 284-288.

por exemplo, a rainha esteve muitas vezes presente, dando despacho nesse momento aos diferentes decretos apresentados pelos secretários de Estado, o que revela a autonomia relativa do Conselho³⁹⁵. Além disso, até 1855, cada secretário de Estado era nomeado individualmente pelo rei, ainda não respondendo em termos completamente solidários pela política de todo o governo.

Por outro lado, com a afirmação do “Ministério”, aparecia uma nova figura política, a do presidente do Conselho de Ministros. Apesar de sempre ter havido quem falasse pelo governo e fosse o principal interlocutor do rei, só a partir desse momento se passou a designar o ministro que deveria presidir aos ditos conselhos e fosse identificado com a política do conjunto dos secretários de Estado. No *Almanaque* de 1838, por exemplo, a indicação do nome do detentor do estatuto, na altura Sá da Bandeira, já aparece a encimar a lista dos funcionários públicos, apesar da criação oficial do cargo só ter ocorrido em 1855³⁹⁶.

Na configuração do Estado, as secretarias de Estado não tinham todas a mesma importância. Ao nomeá-las nos textos oficiais, como os *Orçamentos de Estado*, era quase sempre respeitada a ordem seguinte: Reino, Fazenda, Justiça, Guerra, Marinha e Ultramar e Estrangeiros. Esta hierarquia protocolar correspondia grosseiramente a uma divisão implícita entre duas grandes áreas de actuação do Estado: administração (civil, financeira, judicial e de fomento) e defesa (incluindo a diplomacia)³⁹⁷.

A Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, detentora da direcção administrativa do governo em território continental e raiz das outras duas secretarias encarregues da administração do território, ocupava simbolicamente o primeiro lugar. Em 1840, o oficial maior da Secretaria do Reino escrevia, nesse sentido, ao ministro da sua pasta, a propósito de um conflito com o Tesouro Público:

“O Snr. Bomfim aqui esteve falei-lhe no inexequível Decreto de Dezembro; na Guerra não se cumpre, nem na Marinha, hade então o Reino sugerir se a esse dezar

³⁹⁵ Cf. Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21.

³⁹⁶ Cf. *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1838.

³⁹⁷ Duas excepções que, no entanto, não contradizem a divisão enunciada: a Constituição de 1822 colocou a recém-criada Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça à frente da Secretaria de Estado da Fazenda (cf. Art.º 157); e Marino Miguel Franzini, que tratou a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros antes da Secretaria de Estado da Guerra (1827, pp. 11-12).

[sic], e passar de ser a primeira Repartição, por servo dos Empregados do Thesouro? E hade V. E. deixar este legado aos seus sucessores espero que não. Ha 27 annos que aqui sirvo, e ainda não houve hum Ministro, que quisesse ou consentisse que esta Secretaria deixasse de ser a primeira, para dar ordens, mas nunca para as receber”³⁹⁸.

Ao Ministério do Reino cabia, além do mais, a comunicação oficial entre o poder executivo e o poder legislativo e a convocação do Conselho de Estado, o que lhe conferia uma importância política de destaque.

De 1834 a 1851, os presidentes do Conselho de Ministros foram maioritariamente os que exerceram cumulativamente as funções de secretários de Estado dos Negócios da Guerra. Assim, com a guerra civil sempre presente, a pasta da administração militar concorria em importância com a pasta que geria a administração civil do território. Todavia, nem sempre foram os presidentes do Conselho de Ministros os que mais marcaram as políticas dos governos. Por exemplo, Passos Manuel, durante o Setembrismo, ou Costa Cabral, entre 1842 e 1846, não foram presidentes do Conselho. Os dois foram, nesses períodos, Secretários de Estado dos Negócios do Reino³⁹⁹.

De qualquer modo, a ordem simbólica não correspondia directamente ao peso que cada uma das secretarias de Estado detinha nas despesas públicas. Desde logo, porque cada uma tinha a seu cargo a administração de diferentes instituições, com diferentes volumes de despesas. No gráfico 3 e tabela correspondente, reproduzidos a seguir, pode constatar-se o peso relativo de cada ministério – secretaria de Estado e autoridades dependentes - nos *Orçamentos de Estado* de 1838-39, de 1843-44 e de 1848-49. Infelizmente, não existem orçamentos para os anos anteriores a 1837, o que permitiria analisar melhor a evolução dos encargos dos ministérios e o seu consequente valor.

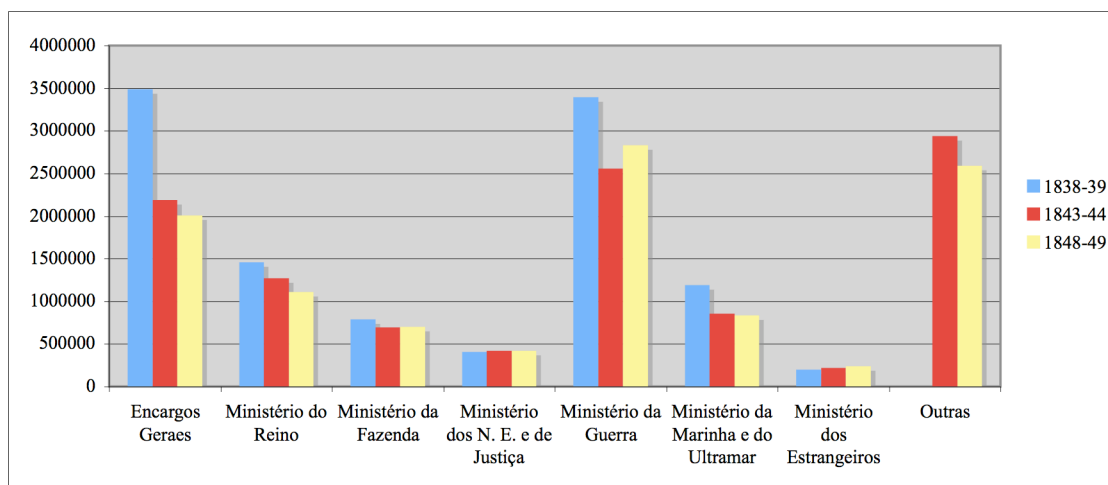
No gráfico, estão representadas todas as despesas públicas. Como se pode verificar muito sucintamente, nestes dez anos, as despesas afectas aos ministérios oscilaram entre 58% e 64% dos gastos totais do Estado, segundo os *Orçamentos*

³⁹⁸ Carta do Barão de Telheiras a Rodrigo da Fonseca Magalhães, 9 de Julho de 1940, in Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21. Também Almeida Garrett, em 1833, a propósito de uma pretensão para lhe ser paga uma dívida, afirmava ser a SENR “a primeira repartição do estado”, in IAN/TT, Ministério do Reino, Mç. 988, Cx. 1109.

³⁹⁹ Costa Cabral só vem a ser Presidente do Conselho depois de 1847. Cf. os elencos ministeriais do período em M. P. Santos, 1986, pp. 29s.

citados. O que não era muito se pensarmos que, como defendemos anteriormente, os ministérios concentraram em si todas as funções administrativas públicas. As restantes despesas relacionavam-se com as dotações da família real, as cortes, pagamentos de juros e amortizações, subsídios e despesas diversas, sob o título de encargos gerais, a acrescentar aos gastos com a Junta de Crédito de Público e com despesas extraordinárias, aqui denominadas de “outras”, desenvolvidas nos *Orçamentos* para os anos de 1843-44 e de 1848-49.

Gráfico 3: Orçamentos de Estado – Despesas por Sectores



Fontes: *Orçamentos Gerais do Estado* para os anos de 1838-39, 1843-44 e 1848-49.

Tabela 3: Orçamentos de Estado – Despesas por Sectores e por Ministérios

	1838-39			1843-44			1848-49		
		%	% ^a		%	% ^a		%	% ^a
Encargos Gerais	3491136,008	32		2188311,82	20		2013292,152	19	
M. do Reino	1460034,074	13	19	1275897,455	11	21	1110863,57	10	18
M. da Fazenda	791568,769	7	11	695944,911	6	12	701845,488	7	11
M. dos N. Ecles. e da Justiça	406443,841	4	5	420390,6	4	7	419151,08	4	7
M. da Guerra	3397577,071	31	46	2558997,861	23	42	2830929,065	26	46
M. da Marinha e do Ultramar	1190344,498	11	16	854824,389	2	14	835655,257	2	4
Ministério dos Estrangeiros	202285,046	2	3	219680,215	8	4	242172,524	8	14
Outras				2942345,296	26		2592569,79	24	
Totais	10939389,31			11156392,55			10746478,93		

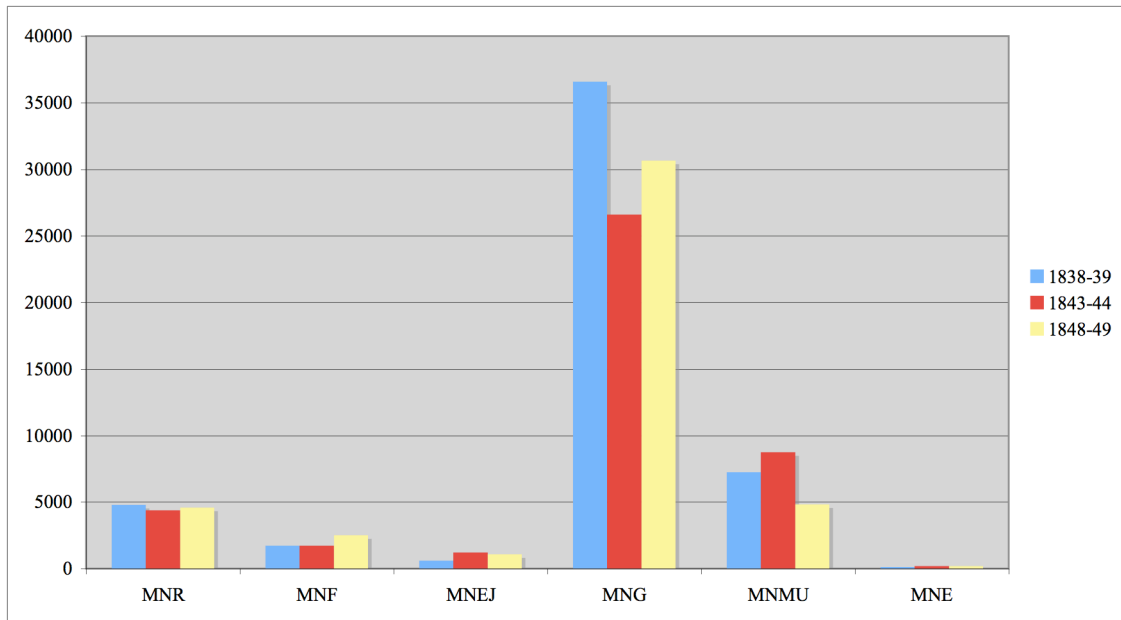
%^a - Peso relativo de cada ministério em relação ao total das despesas exclusivamente respeitantes aos ministérios.

Se se analisar somente as despesas relativas aos ministérios, é possível, desde logo, constatar como o peso dos gastos administrativos com cada ministério se manteve bastante estável. O Ministério da Guerra absorvia a grande maioria da despesa pública, numa média de 45% dos gastos totais respeitantes aos ministérios. Isso devia-se aos custos de manutenção da força militar, sendo quase tudo gasto nos pagamentos dos soldos do pessoal, incluindo as onerosas classes inactivas. O Ministério do Reino vinha a seguir, por agrupar ainda, não só a administração territorial do Estado, mas também muitas funções sociais, como a saúde, a instrução e a cultura, e de fomento, como as obras públicas, o comércio e a indústria. Mesmo assim, a sua despesa correspondia somente a menos de metade das despesas do Ministério da Guerra. Por razões semelhantes às do Ministério da Guerra, o Ministério da Marinha e do Ultramar detinha o terceiro lugar na lista dos ministérios mais dispendiosos. Neste, os gastos com a administração do ultramar eram neste período insignificantes, sendo quase todo o orçamento destinado para a manutenção da força naval. Em quarto lugar, vinha o Ministério da Fazenda com cerca de 11% das despesas totais afectas aos ministérios, relativas sobretudo aos gastos com os empregados fiscais. Em último lugar, o Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça e o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Não podemos esquecer que, para além do capital monetário, cada ministério contava com uma rede imensa de pessoal, afecta aos seus quadros ou não, sustentada, de alguma maneira, por esse orçamento. A possibilidade de controlar politicamente mais gente, através de uma maior capacidade de distribuir empregos e rendimentos, não seria de somenos na economia dos ministérios. Se, em vez de atendermos às quantias indicadas no desenvolvimento por artigos dos *Orçamentos de Estado*, fizermos a contabilidade do número de pessoas que, em cada Ministério, apareciam como representativas de algum tipo de gasto, então o valor de cada secretaria de Estado altera-se substancialmente. No gráfico 4 fizemos esse exercício arriscado⁴⁰⁰.

⁴⁰⁰ Arriscado porque, desde logo, não desconta os que acumulariam rendimentos e empregos, fazendo sobrevalorizar os números. Apesar deste defeito, sendo impossível determinar as acumulações para o

Gráfico 4: Orçamentos de Estado – Número Total de Dependentes por Ministérios



Fontes: *Orçamentos Gerais do Estado* para os anos de 1838-39, 1843-44 e 1848-49.

Tabela 4: Orçamentos de Estado – Número Total de Dependentes por Ministérios

	1838-39		1843-44		1848-49	
		%		%		%
MNR	4789	9	4401	10	4585	10
MNF	1754	3	1752	4	2514	6
MNEJ	623	1	1210	3	1106	3
MNG	36576	73	26626	63	30676	69
MNMU	7266	14	8770	20	4854	11
MNE	121	0	192	0	220	1
Total	51129	100	42951	100	43955	100

Não se trata de representar apenas os empregados públicos no activo mas sim a contabilização de todo o pessoal indicado nos orçamentos, tais como funcionários,

período, julgamos o exercício admissível e interessante, uma vez que é indicador, como dissemos, da expressão das redes sociais associadas a cada sector.

incluindo militares, religiosos e técnicos, empregados menores e temporários, reformados e pessoal auxiliar, como operários, o que eleva o valor a somas astronómicas de 51.129 beneficiários dos rendimentos públicos, para o ano de 1838-39, de 42.951, para o de 1843-44, e de 43.955, para o ano de 1848-49⁴⁰¹. Mesmo não se tratando de números absolutos, o exercício de colocá-los em gráfico permite obter alguns indícios interessantes. O que se alterou em relação ao gráfico anterior foi sobretudo a distância entre o Ministério da Guerra e as outras repartições e não tanto a ordem pela qual os diversos ministérios aparecem na escala de despesas. O que faz sentido, uma vez que os gastos desta repartição diziam respeito sobretudo ao pagamento de soldos, mas só isso não explica esta desproporção. O que verdadeiramente pesou aqui foi então a contabilização de pensionistas militares e de todos os tipos de auxiliares e operários que colaboravam na manutenção do exército, no contexto da implantação de um novo regime, com revoluções, guerras civis e uma necessidade permanente de manutenção de paz que fez com que, neste período, a função de defesa se sobrepusesse à função administrativa, segundo a divisão geral que enunciámos acima.

Por outro lado, se a percentagem das despesas de cada ministério não se alteraram quase nada de ano para ano, a quantidade de pessoal sofreu algumas variações. Uma aconteceu no Ministério da Marinha e do Ultramar que, em 1848-49, sofreu uma diminuição significativa de beneficiários, resultante de um corte brutal, de quase metade, no corpo de oficiais da marinha⁴⁰². Outra é o aumento dos dependentes do Ministério da Fazenda, certamente resultante das reformas verificadas em 1844 e 1845, prenunciando o crescente lugar de destaque que iria ter a administração das finanças e da economia no Estado da Regeneração⁴⁰³.

O orçamento geral do ministério e a quantidade de pessoal a ele afecto influíam ambos na administração que o respectivo secretário de Estado fazia da sua pasta, a

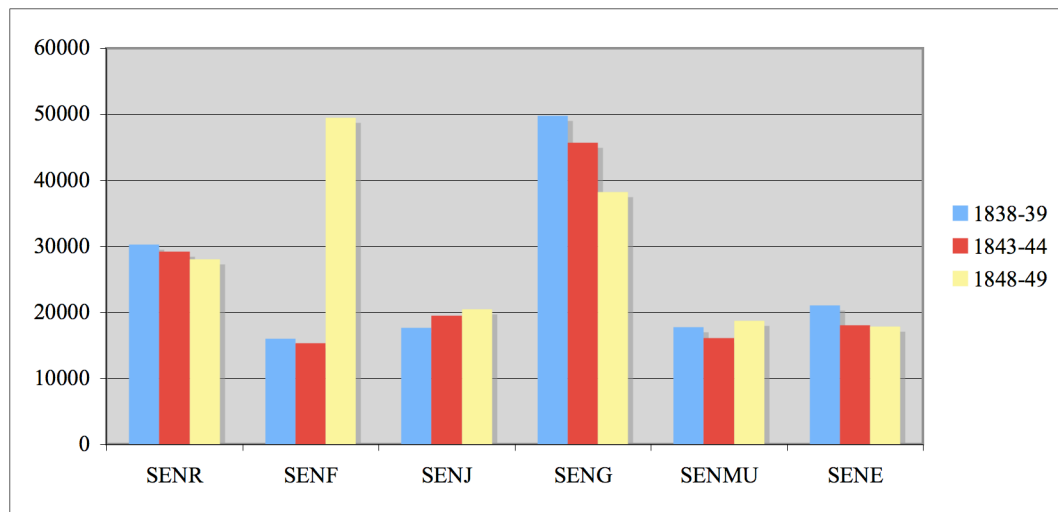
⁴⁰¹ Em nada comparáveis com a contabilização das classes activas por ministérios feitas por Nuno Espinha da Silveira (1998, p. 324) ou por António M. Hespanha (2004b, p. 303) que apontam para um total de entre cerca de 9500 e 12000 funcionários no início da Regeneração. Apesar do método que escolhemos não permitir contabilizar os empregados públicos no activo, tem a vantagem de fazer ressaltar a importância simbólica e a rede de influência das diversas repartições.

⁴⁰² Cf. *Orçamento do Anno Economico de 1848-1849*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1848.

⁴⁰³ Cf. Hespanha, 2004b, p. 294.

imagem que dela fazia e o poder que efectivamente detinha na configuração do executivo. Uma vez que os ministérios variavam globalmente entre si, também os seus serviços centrais, as secretarias de Estado, não tinham todas a mesma dimensão. Em primeiro lugar, não tinham o mesmo número de empregados nem este evoluiu da mesma maneira, como vimos anteriormente⁴⁰⁴.

Gráfico 5: Orçamentos de Estado – Despesas das Secretarias de Estado



Fontes: *Orçamentos Gerais do Estado* para os anos de 1838-39, 1843-44 e 1848-49.

Tabela 5: Orçamentos de Estado – Despesas das Secretarias de Estado

	1838-39		1843-44		1848-49	
		%		%		%
SENR	30291	20	29187,25	20	28050	16
SENF	16034	10	15304	11	49512	29
SENJ	17622	11	19496	14	20516	12
SENG	49788,54	33	45749	32	38236,515	22
SENMU	17781	12	16164	11	18733,9	11
SENE	21072	14	18046	12	17859,15	10
Total SE	152588,54	100	143946,25	100	172907,565	100

⁴⁰⁴ Cf. Parte I, Capítulo IV, 2.

Também não tinham o mesmo volume de despesas, apesar de estas serem muito mais aproximadas no que se refere apenas aos serviços centrais das secretarias de Estado. Para o verificar, no gráfico 5, isolámos os gastos relativos às secretarias de Estado nos mesmos *Orçamentos de Estado* (excluindo portanto as despesas referentes a instituições dependentes).

Aí, onde os secretários de Estado influíam mais directamente, duas constatações devem ser feitas relativamente à evolução das despesas de 1843-44 para 1848-49: o quase triplicar do peso orçamental da Secretaria de Estado da Fazenda e a diminuição dos gastos com a Secretaria de Estado da Guerra. Tendências que confirmam mais uma vez a evolução da acção estatal referida acima. Interessante é também verificar que, mesmo sendo Costa Cabral o Secretário de Estado do Reino, a sua pasta sofre uma diminuição orçamental relativa, coincidente com a reforma de que esta secretaria é alvo no ano de 1843 sob a sua iniciativa e coerente com a sua defesa de uma diminuição dos gastos públicos⁴⁰⁵.

Detendo poderes simbólicos e efectivos diferentes entre si e dependentes da vontade do rei e do favor da opinião pública, auscultada pelas eleições e não só, eram os secretários de Estado que dirigiam política e administrativamente o Estado. Eles definiam, sobretudo a partir de 1834, como vimos, as suas políticas em conjunto e faziam com que estas tivessem aplicação, para o que contavam com as suas respectivas secretarias de Estado. Estas, por sua vez, tinham a seu cargo a redacção das propostas de leis e regulamentos necessários a essas políticas, a transmissão das leis promulgadas pelas cortes às suas autoridades dependentes, a resolução de dúvidas resultantes da sua aplicação e o tratamento das mais diversas pretensões que chegavam até si. Eram assim, simultaneamente, as executantes do poder político e as gestoras do poder administrativo, segundo a visão dual que tinham os contemporâneos do poder executivo⁴⁰⁶.

⁴⁰⁵ Cf. Parte I, Capítulo II, 4.

⁴⁰⁶ Cf. Freitas, 1861 (1857), pp. 1-2 e 12 e D'Avila, 1874, pp. 238-239.

2. A direcção das secretarias de Estado

A presidir os ministérios estavam os secretários de Estado que, através das respectivas secretarias, administravam os negócios a eles pertencentes, como temos vindo a repetir. Contudo, além de terem de gerir as suas opções com as negociações feitas em sede de Conselho de Estado e Conselho de Ministros, para não falar da necessidade de ter a confiança das câmaras legislativas – ou da preocupação em a contornar – e de permanentemente comunicarem com elas, também não eram os únicos a participar nas decisões no seio das próprias secretarias de Estado. Na direcção das suas repartições contavam com os chefes administrativos das secretarias, os oficiais maiores. Por outro lado, para a resolução de muitos negócios, era necessário recorrer a pareceres de outras instituições, como a Procuradoria-Geral da Coroa e/ou a da Fazenda, as outras secretarias de Estado, e ainda outro tipo de entidades, como as comissões nomeadas pelo executivo que, em colégio, deveriam ponderar sobre determinados assuntos.

Os secretários de Estado eram tópico obrigatório dos textos constitucionais, nos capítulos dedicados ao poder executivo. Deles se dizia que o seu número podia ser variável, que os estrangeiros naturalizados não podiam ser ministros e que seriam responsáveis, segundo a Constituição de 1822, pela falta de observância das leis, pelo abuso de poder, por obrarem contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos, por dissipação ou mau uso dos bens públicos, a que tanto a Carta Constitucional de 1826 como a Constituição de 1838, acrescentavam a responsabilidade por traição e por peita, suborno ou concussão⁴⁰⁷. De modo a garantir essa responsabilidade todos os decretos e determinações tinham de ser referendados pelos respectivos secretários de Estado, sem o que não poderiam ter execução⁴⁰⁸. Isto acontecia mesmo no caso de terem sido ordenados pelo rei que, por seu lado, nunca poderia ser responsabilizado

⁴⁰⁷ Cf. *Constituição* de 1822, Art.º 159, *Carta Constitucional* de 1826, Art. 103.º, *Constituição* de 1838, Art.º 116.

⁴⁰⁸ Cf. *Constituição* de 1822, Art.º 161, *Carta Constitucional* de 1826, Art. 102.º, *Constituição* de 1838, Art.º 115.

pelos actos do poder executivo, o que era visto como essencial para assegurar a continuidade do regime e para garantir uma actuação conforme à utilidade pública:

“Ora sendo, assim é necessário, que a responsabilidade caia sobre os Ministros, de modo, que estes são como o condutor do raio, o qual se põem junto a torre para dela desviar os que lhe possam cair.

Porém como se poderá combinar, que os ministros sejam responsáveis uma vez que os actos do Poder Executivo não sejam assinados por eles? De nenhum modo; porque então seriam responsáveis por actos alheios, e em que eles não tinham, parte. Portanto é necessário, que os Ministros referendem todos os actos do Poder Executivo; porque se os Ministros virem que os actos envolvem responsabilidade, não os deixaram passar, e se deixarem, ficam responsáveis pelo acto de o aprovarem e as assinarem.

Deste modo a responsabilidade é uma arma dada aos Ministros contra as más pretensões do Rei”⁴⁰⁹.

Além disso, a verificação da responsabilidade individual de cada secretário de Estado não seria dificultada pela constituição do Conselho de Ministros, uma vez que as actas das suas reuniões constituiriam prova de quem teria votado que medida⁴¹⁰. Essa responsabilidade, porém, acabou por nunca ser regulamentada, como se sabe. Os ministros eram responsáveis politicamente perante as cortes, mas a efectivação da sua responsabilidade civil ou criminal nunca foi objecto de legislação⁴¹¹.

Oficialmente, uma vez aprovadas e sancionadas as leis, aos secretários de Estado cabia organizar os regulamentos necessários para a sua boa execução⁴¹². Quem materialmente os planeava, redigia e transmitia às autoridades competentes eram os empregados das respectivas secretarias de Estado, dirigidos pelo seu oficial maior.

Em Outubro de 1837, o *Correio de Lisboa*, jornal de oposição ao Setembrismo, chegava mesmo a insinuar que era o oficial maior que verdadeiramente mandava na Secretaria de Estado da Marinha:

“Ainda a respeito do Ministerio não ha cousa alguma de novo, porque a transferencia da Pasta da Marinha das mãos do sr. Ministro da Guerra para as do sr.

⁴⁰⁹ Pinto, 1838-1839, pp. 201-202.

⁴¹⁰ *Idem*, p. 202.

⁴¹¹ Cf. Hespanha, 2004b, p. 224

⁴¹² Cf. Decreto de 16 de Maio de 1832, Tit.º 2, Art. 6.º, segundo Lobo, 1874, p. 5.

Ministro da Fazenda vem na essencia a ser a mesma cousa, não havendo outra alteração mais do que a da pessoa que subscreve o que faz o sr. Official maior Carvalho”⁴¹³.

Este tipo de críticas ouvia-se um pouco por todo o lado e servia, tanto para atacar o excesso de poder destes empregados como a falta de dedicação dos secretários de Estado. Uma obra anónima, publicada em 1847, denunciava nesse sentido:

“Também não tem os ministros hora certa todos os dias para nas respectivas secretarias fazerem o despacho: em alguns parece que há ódio entranhável a papeis, e se as cortes estão abertas, passam-se semanas e semanas sem que elles apareçam no seu gabinete, aonde, em quanto só entram a medo os chefes de repartição para proporem mui rapidamente os negócios, teem sempre a qualquer hora, e seja qual fôr o objecto de que se esteja tractando, franca entrada, e longa attenção, um redactor de periódico, os deputados, os fazedores de deputados, ou quaesquer pretendentes de empregos, e seus patronos”⁴¹⁴.

Mas nem só deste tipo de críticas era feita a percepção da direcção das secretarias de Estado. Outros testemunhos davam conta do trabalho que os secretários de Estado desenvolviam nas suas repartições. Trigoso de Aragão Morato, por exemplo, nas suas *Memórias*, descreve deste modo a sua vida depois de ser nomeado secretário de Estado em 1826:

“Constituindo assim o Ministerio, dediquei-me inteiramente aos trabalhos da minha Repartição, passando dias e noites na Secretaria de Estado, da qual apenas sahia ou para o Paço, ou para jantar, abstando-me de fazer visitas, de escrever cartas e de me entreter em quaesquer divertimentos e sociedades. Achei o expediente ordinario summamente atrasado, porque o meu antecessor, cego, velho e doente, conhecendo, alem d'isso, que estava proximo a largar o lugar, deixou muitas resmas de consultas de diversos Tribunaes e officios de diversas autoridades, que exigiam resposta, sem que aquellas nem estes tivessem resolução alguma. Eis aqui, portanto, o primeiro objecto do meu trabalho, ao qual accrescia o exame das consultas, officios e representações que diariamente entravam na Secretaria; com effeito consegui, ao fim de quatro mezes, deixar resolvidas todas as consultas antigas e modernas e ficar a mesa do meu Gabinete quasi limpa de papeis”⁴¹⁵.

⁴¹³ *Correio de Lisboa*, N.º 3, 28 de Outubro de 1837, p. 11.

⁴¹⁴ *Autopsia dos Partidos Políticos, e Guarda-quebras dos Governos: ou Ensaio sobre as continuas revoluções de Portugal*, Lisboa, Typografia da Gazeta dos Tribunaes, 1847, p. 37.

⁴¹⁵ Morato, 1933, pp. 244-245.

Outro testemunho é o de Martiniano da Silva Vieira, amanuense da Secretaria de Estado da Guerra entre 1824 e 1832, que deixou publicada a sua experiência enquanto empregado público e cuja narrativa iremos daqui em diante citar frequentemente. Nela, o dito autor descreve assim a actuação do Conde de Suberra enquanto secretário de Estado da mesma pasta durante os anos vinte:

“Sendo Ministro da Guerra, e achando-se a dar audiencia, disse-lhe um Pretendente – que o seu requerimento não tinha andamento, porque o Chefe da Repartição a quem fora distribuido não lhe fora afeiçoado. - «Cale-se, cale-se (gritou o Conde). Nesta Secretaria apenas se faz o que eu mando, e se tem a queixar-se é unicamente de mim»”⁴¹⁶.

Mais tarde, entre 1839 e 1841, Rodrigo da Fonseca Magalhães ia regularmente ao seu gabinete ministerial na Secretaria de Estado do Reino e, depois, ao dos Negócios Estrangeiros, como indicam muitos papéis que se encontram no seu espólio. Num bilhete de José Carlos de Freitas Jácomo, por exemplo, pode ler-se a seguinte passagem: “Hontem procurei a V. Ex.^a na Secretaria, mas ja tinha sahido, e muito antes da noite contra o seu quasi invariável costume”⁴¹⁷. O próprio *Correio de Lisboa*, ao publicar a parte oficial do *Diário do Governo*, anunciava os dias de audiência dos diversos secretários de Estado, desmentindo assim muitas das críticas que veiculava⁴¹⁸.

O facto dos lugares de oficiais maiores pertencerem à carreira administrativa e serem vitalícios, e não de nomeação política, foi visto, nomeadamente pelos ministros setembristas, como um problema no contexto da efectivação da responsabilidade ministerial, revelador do poder de chefia, que de facto, detinham os ditos oficiais

⁴¹⁶ Vieira, 1848, pp. 273-274.

⁴¹⁷ Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21.

⁴¹⁸ Cf., por exemplo, *Correio de Lisboa*, N.º 131, 29 de Agosto de 1838. É, no entanto, verdade, que os secretários de Estado, como era hábito desde o Antigo Regime despachavam muitas vezes a partir de casa. Sobre o trabalho feito em casa pelos governadores da regência em 1809, cf. A. C. D. Martins, p. 87. Sobre os secretários de Estado da monarquia constitucional, cf. Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21.

maiores, ainda mais ao atribuírem-se-lhes poderes acrescidos⁴¹⁹. Foi esse o argumento central invocado no relatório apresentado à rainha a 22 de Novembro de 1836, no sentido de aprovar o decreto de criação do cargo de sub-secretário de Estado que, sendo nomeado pelos ministros e podendo ser demitido livremente por estes, serviria como chefe de secretaria da confiança dos secretários de Estado:

“Senhora – Os Secretários d’Estado não podem ser responsáveis á Nação, e a vossa Magestade por todos os actos emanados de suas Repartições, segundo a Constituição exige, titulo quarto, capitulo sexto, artigo cento cinquenta e nove, se os trabalhos d’ellas não forem dirigidos por pessoas de sua inteira confiança, e essas jamais a poderam ter uma vez que ellas não sejam da livre escolha dos Secretários d’Estado sobre os quaes tem até agora pesado toda a responsabilidade”.

Acrescentava ainda a razão imediata da criação desse cargo:

“É incompatível com estes princípios, e com as obrigações que a Lei nos impõe a authorisação modernamente concedida por diversos Decretos aos officiaes Maiores das Secretarias d’Estado, para na qualidade de Secretários Geraes do Ministério exercerem quasi todas as funcções de subsecretários d’Estado, por isso que não entram no cargo com a Administração, nem estam obrigadas a professar seus princípios”⁴²⁰.

Como vimos nos sub-capítulos correspondentes, esta medida não teve nem grandes efeitos imediatos nem a médio prazo. Só em metade das seis secretarias de Estado foi nomeado sub-secretário de Estado: na da Fazenda, na da Justiça e na dos Negócios Estrangeiros. Na última, foi nomeado para o cargo um oficial de carreira que depois continuou a ser o oficial maior da secretaria. Em qualquer dos casos, a experiência só durou cerca de dois anos⁴²¹.

Os oficiais maiores de secretaria existiam, como mestres das repartições administrativas, desde o Antigo Regime. Com a revolução liberal e as reformas políticas e institucionais impulsionadas pelas cortes constituintes, decretou-se a reforma das secretarias de Estado, na qual também se definiu o cargo de oficial maior, como já vimos: cada secretaria de Estado teria um, cuja nomeação era vitalícia (Art. 1.º e 6.º); os

⁴¹⁹ Como veremos adiante, quase todos os oficiais maiores vinham da carreira administrativa. Entre 64 empregados que foram oficiais maiores das secretarias de Estado entre 1821 e 1851, apenas um foi nomeado directamente nessa categoria, cf. Tabela 12, Parte II, Capítulo II, 3.

⁴²⁰ Relatório e decreto de 22 de Novembro de 1836, *in COLP*, 1836, 2.º Semestre.

⁴²¹ Cf. Parte I, Capítulo III.

oficiais maiores eram inamovíveis (Art. 7.º) e não podiam ter outros empregos (Art. 9.º); o conjunto dos seis oficiais maiores formaria a Junta Administrativa do Cofre Comum dos Emolumentos das Secretarias encarregue da sua gestão e da do Diário do Governo (Art. 16.º)⁴²².

Na primeira metade do século XIX, dentro de cada secretaria de Estado, era o respectivo oficial maior que dirigia os trabalhos, dividindo a correspondência pelas diversas repartições e empregados, vigiando o tratamento dos negócios e funcionando como principal interlocutor do secretário de Estado correspondente, como vimos a propósito da estrutura de cada secretaria de Estado e como poderemos voltar a constatar adiante, quando analisarmos a organização geral do expediente⁴²³.

Por outro lado, numa época de grande instabilidade política, a continuidade do trabalho administrativo dos ministérios era assegurado em grande medida pela permanência destes empregados, os quais, regra geral, sobreviviam nas suas funções às mudanças de governo e de contexto político, como veremos na secção acerca das carreiras dos funcionários⁴²⁴.

O seu conhecimento do funcionamento interno da secretaria de Estado que dirigia era reconhecido pelos próprios secretários de Estado, que lhes davam poder para, nomeadamente, elaborar os regulamentos disciplinares internos. Em 1835, em sinal dessa confiança e perante o aumento do expediente verificado na época, os secretários de Estado deram autorização aos oficiais maiores respectivos para assinarem todo o expediente preparatório que não fosse da sua exclusiva competência, tornando-os mais autónomos em relação aos respectivos ministros, facto que acabou por provocar a reacção do governo setembrista acima descrita⁴²⁵.

O parecer do oficial maior seria quase sempre pedido em processos de reflexão acerca da organização funcional dos serviços na primeira metade do século XIX. Para o período que antecedeu os planos das grandes reformas ministeriais uniformizadoras, o importante era adequar a estrutura de cada secretaria de Estado às suas necessidades e

⁴²² Cf. Lei de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 183.

⁴²³ Cf. Parte I, Capítulo III e Parte II, Capítulo III, 1.

⁴²⁴ Cf. Parte II, Capítulo II, 1.

⁴²⁵ Cf. DD 29 de Maio, 4 de Junho, 17 de Julho, 5 de Agosto e 27 de Novembro de 1835, in *COLP*, 1835, pp. 165, 167, 194, 238 e 418, respectivamente.

funções específicas. Nesse sentido, o oficial maior era tido como o principal conhecedor dessa realidade. Em pleno Setembrismo e apesar da reacção ao poder conferido aos oficiais maiores, na Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, por exemplo, a portaria do secretário de Estado que, em 1837, mandou vigorar provisoriamente uma nova distribuição dos trabalhos reconhecia oficialmente o papel central do oficial maior tanto na concepção como na execução da nova organização:

“Convindo dar provisoriamente á Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros um Regimento interno, que regule a distribuição dos trabalhos, e facilite a expedição dos negócios, e sendo presente a Sua Magestade a Rainha o Plano que ordenei me propozesse o Official encarregado de fazer as vezes de Official Maior da referida Secretaria de Estado; Manda a Mesma Augusta Senhora approvar o sobredito Plano, e Ordena que o respectivo Official Maior, ou quem as suas vezes fizer, o ponha desde já, em pratica, ficando cada um dos Chefes das Repartições nelle mencionadas responsável pela sua execução, na parte que lhe toca”⁴²⁶.

Mesmo os despachos dos processos levados à presença dos ministros, deveriam depender em grande medida de como eram apresentados pelos oficiais maiores, à semelhança do que acontece hoje em dia em muitas decisões ministeriais, como tem sido demonstrado por bibliografia recente⁴²⁷.

Se o secretário de Estado era incontestavelmente o responsável político pela actuação da secretaria, o oficial maior era, então, cada vez mais, à medida que passavam as décadas e aumentava o trabalho administrativo das repartições ministeriais, o seu chefe administrativo. Enquanto o primeiro se desdobrava nas suas actividades políticas, entre a secretaria de Estado, as cortes e o paço, o oficial maior permanecia no ministério a dirigir o expediente. Quando, em Setembro de 1838, D. Fernando resolveu fazer uma visita às secretarias de Estado, quem o acompanhou, em representação dos vários ministérios, foram os ministros e oficiais maiores respectivos⁴²⁸. O oficial maior era assim um empregado administrativo de grande prestígio. Para formalizar esse prestígio,

⁴²⁶ Portaria de 14 de Junho de 1837, *in* Valdez, 1855, pp. 154-155.

⁴²⁷ Cf., por todos, Dreyfus e Eymeri, 2006.

⁴²⁸ Cf. *Correio de Lisboa*, N.º 139, 17 de Setembro de 1838, p. 562.

quase todos os oficiais maiores terão recebido o título de conselheiros de Estado, além de outras condecorações⁴²⁹.

Nada disto significa que o secretário de Estado não tivesse voz activa no trabalho da secretaria ou que não interferisse directamente nas decisões aí preparadas. A carta do Barão de Telheiras, oficial maior do Reino de 1834 a 1843, que usámos acima a propósito da importância simbólica dos ministérios, a Rodrigo da Fonseca Magalhães, seu ministro em 1840, isso demonstra com clareza. A decisão final de acatar ou não o decreto do Tesouro Público que estava em causa cabia ao secretário de Estado, apesar de toda a argumentação em sentido contrário. O expediente constante dos arquivos das secretarias de Estado também aponta nesse sentido. Como desenvolveremos adiante, os ministros faziam correcções nos processos, mandavam proceder a novas averiguações ou chegavam mesmo a bloquear o seu andamento⁴³⁰. Os despachos menores eram resolvidos com grande autonomia pelos empregados, sob a inspecção do oficial maior, enquanto as grandes opções políticas e decisões processuais sofriam a interferência activa e dependiam do respectivo secretário de Estado⁴³¹.

Assim, em caso de discordância ou mesmo de conflito, o secretário de Estado era sempre quem decidia em última instância. Martiniano da Silva Vieira descreve, por

⁴²⁹ Cf. Parte III, Capítulo II, 3.

⁴³⁰ Cf. Parte II, Capítulo II.

⁴³¹ A importância política da chefia concreta das secretarias vai materializar-se, na Regeneração, na formalização do Gabinete do Ministro, presente nas reformas de todos os ministérios entre 1859 e 1860. Como dizia Francisco António Fernandes da Silva Ferrão em Relatório entregue ao Ministério da Fazenda em 1859: “Esta secretaria particular é de uma alta importancia e necessidade, porque poupa ao ministro o tempo para abrir officios e outras correspondencias, e para os classificar, segundo a sua maior ou menor urgencia, e lhe subministra um empregado de especial confiança, assim para os negocios confidenciaes, como para os reservados ou de segredo inviolavel, sem que tenha de se offender o melindre do official maior ou dos directores das diversas repartições. / [...] / O ministro da fazenda deve todo ser acção, assim na sciencia como na arte das finanças, e por isso não deve ser distraido pelos trabalhos puramente preliminares nem interlocutorios de qualquer especie. / O tempo alem d'isso que, para trabalhos de gabinete, elle perde pela sua presença nas camaras legislativas, deve ser compensado por outrem, que lhe procure e colleccione os elementos necessarios para a confecção e discussão parlamentar das leis da fazenda”, in *Relatorio dirigido ao Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda a que se refere a Portaria do mesmo Ministerio de 30 de Março de 1859*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1859, p. 12.

exemplo, um episódio ocorrido entre 1826 e 1828 na Secretaria de Estado da Guerra, a que voltaremos mais tarde, em que foi o ministro quem resolveu definitivamente a contenda em causa declarando: “Só em mim está o direito de castigar, e quando se dê qualquer falta, erro, ou omissão da parte dos Empregados, é necessário que se me dê conhecimento”⁴³². Mesmo na regulação da ordem das repartições era o secretário de Estado, portanto, que tinha a última palavra, uma vez que ele era oficialmente o responsável pela sua actuação e o seu representante.

3. Entidades auxiliares de decisão

Frequentemente, para fundamentar as decisões, tinham de ser ouvidas entidades externas às secretarias de Estado, com diferentes contornos institucionais. A solicitação de pareceres era prática generalizada nas secretarias de Estado para os mais variados assuntos, fosse para responder a dúvidas de ordem jurídico-constitucional ou de ordem regulamentar, de natureza muito geral ou de natureza muito específica.

Na primeira metade do século XIX, a figura a que mais recorrentemente se pedia pareceres exteriores era à Procuradoria-Geral da Coroa. Antes da instituição do Conselho de Estado como tribunal administrativo, o parecer favorável da Procuradoria-Geral funcionava como garantia da adequação da decisão ao regime constitucional e às suas leis. Os processos nos arquivos das secretarias de Estado incluem muito frequentemente o ofício do procurador-geral da coroa⁴³³. Noutro lugar, verificámos como, num determinado processo que decorreu na Secretaria de Estado do Reino entre 1835 e 1841, o parecer a este alto magistrado foi pedido numa fase já avançada do tratamento do negócio pelo correspondente secretário de Estado; aquele obrigou a uma reformulação do despacho que estava a ser proposto, uma vez que, segundo ele, as suas disposições ultrapassavam o âmbito de acção regulamentar das secretarias de Estado;

⁴³² Vieira, 1848, pp. 352-353.

⁴³³ Cf., por exemplo, os despachos registados nos livros da porta da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, in IAN/TT, *Ministério do Reino*, Livs. 1815-1946.

uma vez revisto, o processo teve de voltar ao procurador que, só então, o aprovou⁴³⁴. Deste modo, não só se legitimava constitucionalmente o despacho, como se dividia a responsabilidade moral da resolução, como mais tarde um empregado da Secretaria de Estado do Reino colocaria a questão. A propósito da defesa da supressão do cargo de procurador-geral da coroa adjunto, no quadro do Ministério do Reino, Castilho e Mello defendeu, em 1869, que:

“Hoje porém, a despeito de desesperadas tentativas que se façam para restabelecer essa ordem de coisas, não é, nem póde ser assim: há homens habilitados á testa das repartições, que poucas vezes precisarão de incomodar o físcal da corôa. E, ainda quando é de lei ouvir o ministerio publico, ou se o negocio é de tal momento que o chefe não deva assumir inteiramente a responsabilidade moral da sua resolução, lá tem, para consultação, as mesmas tres estancias a que recorrer, e que, pelo meu plano, são – o director geral – o procurador geral da corôa – e a secção administrativa do conselho d’estado”⁴³⁵.

A fundamentação e legitimação das decisões através dos pareceres da Procuradoria-Geral da Coroa não foi uma invenção do liberalismo. No contexto do reformismo político da segunda metade do século XVIII, a Procuradoria-Geral da Coroa foi incumbida de verificar os pareceres dos tribunais superiores do reino de modo a garantir a sua não contradição com a nova configuração do poder⁴³⁶. A configuração do poder sob o liberalismo tinha teoricamente princípios e instituições diferentes, mas o mecanismo de verificação continuou a ser o mesmo⁴³⁷.

Para as questões mais específicas ou para propor as grandes reformas do Estado, as secretarias de Estado recorriam a um expediente diferente, nomeando comissões, com objectivos, composição e duração bem definidas. Este também foi, de certa maneira, um elemento de continuidade com o passado: foi no Antigo Regime que se

⁴³⁴ Cf. Almeida, Joana Estorninho, “Utensílios burocráticos da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino (1834-1843)”, *in* Tavares e Branco (coord.), 2007, pp. 46-49.

⁴³⁵ Mello, 1869, p. 28.

⁴³⁶ Cf. Subtil, 2006b, pp. 97-98.

⁴³⁷ Neste sentido, pode afirmar-se que, como na ordem político-constitucional de Espanha após 1812, também em Portugal da primeira metade do século XIX, o constitucionalismo assentou em mecanismos institucionais do regime jurisdicional. Cf. a reflexão muito recente sobre o constitucionalismo de Cádiz de Garriga e Lorente, 2007, pp. 15-40.

formulou o dever dos governantes de tomar conselho. Como na restante Europa liberal, para assuntos que exigiam conhecimentos específicos e uma ponderação aprofundada, o poder executivo recorria a órgãos colectivos, fugindo deste modo à regra liberal da direcção unipessoal⁴³⁸.

De qualquer modo, tais comissões eram consideradas no quadro da monarquia constitucional como elementos “auxiliares do expediente do governo”⁴³⁹. Eram nomeadas por uma das secretarias de Estado, presididas na grande parte das vezes pelo próprio ministro da pasta respectiva e as suas conclusões deviam ser levadas em conta embora não fossem vinculativas. Na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, foi esse o caso das diversas comissões criadas para analisar as necessidades de reforma do sistema de administração ou da comissão para propor um plano geral das obras públicas em todo o reino, criada por Decreto de 7 de Agosto de 1839⁴⁴⁰. Na Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça nomeou-se, por exemplo, em Julho de 1839, uma comissão de melhoramento dos assuntos eclesiásticos, em Novembro de 1840, uma comissão para o desenvolvimento do Sistema Judicial, e, em Dezembro de 1845, uma comissão para elaborar um Código Civil e um Código Penal⁴⁴¹. Em finais de 1836, Sá da Bandeira, enquanto Secretário de Estado dos Negócios da Guerra, criou o sistema das comissões militares dependentes de uma comissão central, destinado a assessorar o ministério nos várias armas do exército e assuntos militares⁴⁴². O Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, por sua vez, nomeou uma comissão para propor um

⁴³⁸ Como Igor Moullier colocou recentemente a questão, a propósito das comissões nomeadas pelo Ministério do Interior francês no início do século XIX: “La centralisation n’excluait donc pas la consultation”, in Moullier, 2004, s/p.

⁴³⁹ Sarmiento, 1832, p. 63.

⁴⁴⁰ Cf. Decreto de criação da Comissão de administração em 5 de Maio de 1835 por exemplo, in *COLP*, 1835, p. 148, cujo processo de correspondência pode ser consultado em IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2042, ou Portaria da Comissão para reconsiderar o *Código Administrativo*, criada em 3 de Agosto de 1838, in J. J. A. e Silva, 1850, “Administração Civil”, pp. 7-26. Em relação à Comissão das Obras públicas, cf. *COLP*, 1839, p. 265.

⁴⁴¹ Cf. *COLP*, 1839, pp. 259-260, 1840, p. 125 e J. J. A. e Silva, 1850, “Código”, p. 149.

⁴⁴² Cf. Parte I, Capítulo III, 4.

regulamento consular, em 1842, e uma comissão para pensar a reforma da administração geral dos correios em meados do século⁴⁴³.

A par destas instâncias, existiram comissões de outro tipo, com poderes administrativos. Tinham também o mesmo carácter específico e colegial, mas eram nomeadas com poderes para tratar efectivamente de uma questão dada, pelo que não devem ser confundidas com as outras, de carácter meramente consultivo e provisório. Isso aconteceu, por exemplo, na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino quando foi necessário definir uma administração para o recém-criado Asilo de Mendicidade, dependente do Conselho Geral de Beneficência⁴⁴⁴. Contudo, foi a Secretaria de Estado da Fazenda que mais recorreu a este tipo de unidade administrativa. Logo em 1832, foi nomeada uma Comissão do Tesouro Público, para administrar a fazenda nacional enquanto se não estabelecesse definitivamente o tribunal⁴⁴⁵. Com o Setembrismo, foi criada a Comissão Administrativa do Depósito das Livrarias e a Comissão Permanente das Pautas e a Comissão de Liquidação de Contas, mais tarde denominada de Comissão Fiscal Liquidatária⁴⁴⁶.

Depois dos projectos de reformas terem sido preparados nas secretarias de Estado, de terem sido consultadas as comissões e as procuradorias que fossem necessárias e de terem o aval régio, aqueles precisavam ainda de ser aprovados pelo poder legislativo. Apesar de muitos entraves à realização das reformas já terem sido acautelados pelo dispositivo da consulta, particularmente pelo parecer do procurador-geral da coroa, essa relação do “ministério” com as câmaras legislativas seria essencial para a sua manutenção e para o desenvolvimento das suas políticas. Um exemplo disso é, só para nomear um já referido, o do projecto de criação do cargo de sub-secretários de Estado. O decreto foi feito e foram nomeados sub-secretários de Estado enquanto os setembristas governaram em ditadura. Quando as cortes, em 1838, se pronunciaram

⁴⁴³ Cf. *COLP*, 1842, pp. 435-436. A Comissão dos correios existia em Maio de 1850, quando se pede que a Secretaria de Estado do Reino dispense, quando necessário, um dos seus oficiais nomeado para fazer parte da dita Comissão, cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2180.

⁴⁴⁴ D. de 14 de Abril de 1836, in J. J. A. e Silva, 1850, “Asylo”, p. 86.

⁴⁴⁵ D. de 4 de Dezembro de 1832, in J. J. A. e Silva, 1850, “Fazenda Pública”, pp. 229-292.

⁴⁴⁶ A primeira a 16 de Dezembro de 1836 e definida em 10 de Abril de 1837, in *COLP*, 1837, p. 544. A segunda criada por Decreto de 2 de Outubro de 1837, in *COLP*, 1837, p. 763.

sobre o assunto, não aprovaram e fizeram cair a proposta. Outras reformas governamentais mais importantes terão sido condicionadas pelas câmaras legislativas, daí o tempo gasto pelos secretários de Estado com os trabalhos a apresentar nas cortes e com as idas às sessões parlamentares de que tanto eram acusados.

De qualquer forma, grande parte do tempo de serviço das secretarias de Estado não era dedicado a elaborar e a tratar dos negócios que envolviam as grandes reformas do Estado. O grosso do expediente das repartições ministeriais, como iremos ver adiante, relacionava-se com a determinação das respostas a dar a questões de administração levantadas pelas autoridades administrativas dependentes e a requerimentos interpostos por particulares. Essas respostas dependiam, antes de mais, da forma como se administravam os empregados das secretarias e como se organizava o trabalho burocrático.

CAPÍTULO II

ADMINISTRAR OS EMPREGADOS

Um dos aspectos centrais da administração das secretarias de Estado prendia-se com a gestão dos seus empregados. Como vimos, pelo menos desde que foram criadas as secretarias de Estado especializadas no século XVIII, existia já um quadro de pessoal, constituído por oficial maior, oficiais e porteiro. Estes empregados eram pagos em salários e oficialmente não eram proprietários dos seus ofícios, uma vez que estes tinham natureza comissarial e não ordinária. Na transição para o século XIX, as secretarias contavam ainda com oficiais supernumerários e outros empregados menores⁴⁴⁷. Com a Revolução de 1820, alterou-se, como já desenvolvemos na secção respectiva, a composição do pessoal dos ministérios⁴⁴⁸. Passaram a existir oficialmente, além do oficial maior, oficiais e porteiro e restantes empregados menores, mais duas classes de amanuenses. Foram definidos o seu recrutamento e as suas nomeações, foram estabelecidos novos ordenados e aposentadorias e foram regulados os emolumentos e o pagamento de novos direitos⁴⁴⁹. Esta foi a única reforma global da secretarias de Estado durante a primeira metade do século XIX, definindo a estrutura humana das repartições ministeriais para todo este período. Como já se viu, o número dos empregados foi aumentando, no entanto, ao longo dos anos, desrespeitando as cotas estabelecidas por esta legislação, como também já verificámos⁴⁵⁰. Os seus ordenados, por sua vez, foram alvo de reformas, que os reduziram. Por outro lado, os concursos, com exame, estabelecidos na altura como a forma legal de recrutamento para os lugares das secretarias de Estado, não se realizaram regularmente durante todo este período. Detendo os empregados das secretarias um papel central no cumprimento das funções

⁴⁴⁷ Cf. Parte I, Capítulo I.

⁴⁴⁸ Cf. Parte I, Capítulo II, 1.

⁴⁴⁹ Cf. Decreto de 12 de Junho de 1822, *in COLP*, 1822, N.º 183.

⁴⁵⁰ Cf. Parte I, Capítulo IV, 2.

ministeriais, a sua prestação e as políticas consigo relacionadas detiveram sempre um lugar de destaque, tanto na opinião publicada e nos discursos políticos, acusando os patrocínios, as purgas, os pagamentos em atraso, como nas reformas dos governos, teoricamente com o objectivo de aumentar a eficiência e diminuir a despesa pública. Cumpre então verificar como se processava, de facto, a administração dos empregados das secretarias de Estado quanto ao recrutamento, à remuneração, à progressão e duração das carreiras, bem como ao controlo do seu trabalho.

1. Contornos legais do recrutamento e politização das repartições

Segundo Max Weber, o que caracterizaria um Estado burocrático seria a hierarquização e divisão de funções, sendo cada funcionário recrutado por critérios meritocráticos e progredindo na carreira segundo regras pré-definidas e certas⁴⁵¹. Pedro Tavares de Almeida já demonstrou anteriormente como o princípio de concurso foi estabelecido em Portugal e por toda a Europa a partir de meados do século XIX, como base do sistema de recrutamento baseado no mérito e na neutralidade, a partir da influência do exemplo da China Antiga e da precoce experiência prussiana⁴⁵².

O decreto das cortes constituintes de 1822 plasmava já em grande medida estas aspirações. Por um lado, criou novas categorias de empregados com competências e remunerações distintas, reforçando portanto a sua hierarquia. Por outro lado, tinha como preocupação central a instituição da meritocracia, estabelecendo, nesse sentido, que “para os lugares, que faltarem a preencher, o Conselho de Ministros escolherá, precedendo concurso, e exame publico, quaesquer pessoas, em quem se verifiquem as habilitações de futuro necessarias para occupar os empregos nas secretarias”⁴⁵³. Essas habilitações nunca foram formalmente estabelecidas para todas as secretarias de Estado durante a primeira metade do século XIX e o “concurso e exame público” somente terá

⁴⁵¹ Cf. Weber, 1995, Vol. I, pp. 294-297.

⁴⁵² Cf. P. T. de Almeida, 1995, pp. 260-265.

⁴⁵³ Cf. Decreto de 12 de Junho de 1822, *in COLP*, 1822, N.º 183, Art. 13.º

sido realizado com alguma regularidade até 1828, quando D. Miguel conseguiu restaurar formalmente o regime absolutista.

Em 1822, como estipulava o referido decreto, realizaram-se logo concursos em todas as secretarias de Estado para prover os quadros que tinham sido então definidos. A parte do exame público foi cumprida, obrigando os pretendentes a realizar provas de ortografia, tradução de francês, conhecimentos de outras línguas e de legislação⁴⁵⁴. Segundo José Martiniano da Silva Vieira, na Secretaria de Estado da Guerra, o exame de acesso, nos anos 20, compreendia a extracção de um requerimento, a resposta a um officio e a tradução de uma página de francês⁴⁵⁵.

O certo é que, entre os que já eram oficiais de secretaria antes da Revolução, em Lisboa ou no Brasil, entretanto retornados, e os que realizaram concurso no ano anterior, em 1823 já estavam preenchidos os quadros das secretarias de Estado.

Tabela 6: Empregados das secretarias de Estado em 1823 nomeados antes e depois do decreto de 12 de Junho de 1822

	OM		Oficiais		A1		A2		Porteiros		Totais
	a	d	a	D	a	d	a	d	a	d	
SENR	1		6	2	1	3		4		1	18
SENF	1		7		2	1				1	12
SENEJ	1		5	3	2	5	1	3	1		21
SENG	1		6		1	9		30		1	48
SENMU	1		5	1	2		1	1	1		12
SENE	1		5	1		2		2	1		12
Total a	6		34		8		2		3		53
Total d				7		20		40		3	70
											123

Fontes: *Almanach para o Anno de MDCCCXX*, Lisboa, Na Offic. de J. F. M. de Campos e *Almanach de Lisboa para o Anno de MDCCCXXIII*, Lisboa, Na Typ. da Academia Real das Sciencias.

Analisando as listas dos empregados publicadas no *Almanaque* de 1823, o primeiro depois da legislação que regulou a composição das secretarias de Estado em 1822, e comparando-os com os que constam dos *Almanaques* anteriores, é possível

⁴⁵⁴ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 989, Cx. 1110.

⁴⁵⁵ Cf. Vieira, 1848, p. 172.

verificar quantos eram já empregados antes de 1823 e os que foram nomeados nesse ano, muito provavelmente em resultado dos concursos que o dito decreto previa.

Como se pode verificar pela quantificação reproduzida na tabela anterior, todos os oficiais maiores e a grande maioria dos oficiais das secretarias de Estado nesse momento tinham sido nomeados em anos anteriores. Já a grande maioria dos amanuenses foi recrutada nesse ano: dois terços dos de primeira classe e a quase totalidade dos de segunda. O que é natural uma vez que foram estas as categorias criadas de novo. Os que agora apareciam como amanuenses de primeira classe, empregos vitalícios, e que já tinham feito parte das listas de empregados de *Almanagues* de anos anteriores, correspondiam regra geral a oficiais supernumerários, que foram formalmente abolidos, ou a oficiais recentemente nomeados⁴⁵⁶.

A partir dessa altura o concurso só terá pressuposto a avaliação individual das capacidades, sem aparentemente se terem realizado provas. Pelo menos não encontrámos indícios da realização efectiva de concursos nos arquivos das secretarias de Estado para os períodos posteriores. O próprio Martiniano da Silva Vieira dizia que tinha sido dispensado de fazer exame, quando foi nomeado em 1824 amanuense de segunda classe na Secretaria de Estado da Guerra, tendo bastado apresentar-se “duas ou três vezes na residência do Conde de Sub-Serra”. No caso dele, segundo o próprio, por ser filho de um empregado do quadro da mesma secretaria:

“Em primeiro lugar - não me obrigaram a concurso, conforme dispunha a lei, e creio que o fizeram por dois motivos plausíveis - um delles, porque tinha o pai Alcaide (segundo é uso dizer-se) - o outro, porque em boa consciencia não havia quem me examinasse”⁴⁵⁷.

As cortes vintistas tinham na altura decidido que:

“Serão vitalícios os lugares de Official Maior, Official, Amanuense da primeira classe, e Porteiro de qualquer das Secretarias de Estado. Os Amanuenses da segunda classe poderão ser despedidos a arbitrio do Conselho dos Ministros”⁴⁵⁸.

⁴⁵⁶ Cf. as carreiras individuais destes empregados, na base de dados do Anexo 3.

⁴⁵⁷ Vieira, 1848, p. 172.

⁴⁵⁸ Decreto de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 183, Artigo 6.º

As primeiras quatro categorias correspondiam assim ao quadro permanente dos ministérios. Como vimos na primeira parte, depois de um aceso debate, ficou estabelecido que todas elas seriam vitalícias e, com excepção dos amanuenses de primeira classe, inamovíveis para que fosse garantida a estabilidade funcional e evitada a politização das repartições⁴⁵⁹. Os amanuenses de segunda classe, ao contrário, estariam sujeitos a serem despedidos em qualquer altura. Teoricamente, seria por esta classe que deveriam entrar todos os empregados administrativos das secretarias, só posteriormente acedendo às categorias superiores. Não estando vinculados, garantia-se que os que se verificasse serem inábeis ou corruptos pudessem ser dispensados livremente, sem se comprometer a eficiência do trabalho administrativo.

Na prática dos anos subsequentes, porém, com a instabilidade política e constitucional, a maioria dos oficiais maiores, oficiais ordinários, amanuenses de primeira classe e porteiros reconduzidos ou nomeados depois do decreto de 1822 não permaneceram nos seus lugares. Alguns terão sido logo dispensados depois da Vila-Francada, outros terão sido afastados, por perseguição política, com a interrupção do regime constitucional em 1828. Vários, nomeados em 1822 ou conduzidos nos anos seguintes, terão sido substituídos com a restauração liberal de 1834, além dos que foram destituídos pelos setembristas e por Costa Cabral nos períodos seguintes. Essas demissões, acompanhadas de uma renovação dos quadros de pessoal das secretarias de Estado, para não falar dos restantes empregados públicos, eram justificadas por necessidades de fidelidade político-constitucional por parte dos seus mentores, por um lado, e, por outro, eram alvo de inúmeras críticas nos periódicos e nos espaços de debate político. Como vimos no lugar correspondente, essas purgas fizeram-se por lei, nomeadamente em 1833, quando o novo governo liberal tomou posse⁴⁶⁰.

Pela intensidade das acusações, de todos estes momentos de substituição de empregados, os que as fontes da época mais citam como tendo operado as maiores perseguições políticas e demissões efectivas foram o da vitória efectiva dos liberais a partir de 1834 e o da ditadura setembrista de 1836. A substituição geral dos empregados públicos em 1834 era um dado adquirido, apresentado como tendo sido real e massivo:

⁴⁵⁹ Cf. Parte I, Capítulo II, 1.

⁴⁶⁰ Cf. Parte I, Capítulo II, 3.

“Os funcionarios tinham sido dimittidos em massa, facto que em 1834 fora quasi geral no paiz, a machina governativa, toda nova, começou a funcionar com algumas molas inhabeis, e foi funccionando, ora bem ora mal”⁴⁶¹.

A purga política dos empregados durante o Setembrismo foi sobretudo divulgada, como não podia deixar de ser, pelos opositores de Sá da Bandeira e de Passos Manuel. No *Correio de Lisboa* podia ler-se, neste sentido, em Abril de 1838:

“Consta-nos que o sr. Manoel António de Carvalho vai principiar a reforma das repartições dependentes do Ministério da Fazenda, espurgandoas de todos os empregados que forem reconhecidamente inhabeis, e d’aquelles que uzam dos empregos como beneficios simples, Se isto é certo, como nos asseveram, não faltaram por aí logares vagos, porque nunca vimos empregar tantos ignorantes como depois da *gloriosa*.

Era necessário fazer logares para os afilhados – para os comprometidos, dizia o Passos Manuel – demittião-se os primeiros que lembravão. De um sabemos que possue um attestado que pode desejar-se passado pelo Chefe da repartição d’onde o dimitiram, e depois da demissão, e sendo perguntada ao Ministro a rasão que o obrigara a proceder contra elle, não teve pejo de responder – *é verdade sim, era bom empregado, a fazenda hade sentir a sua falta, porém é rico não lhe faz isso transtorno!!* Este foi demittido porque era rico, e quantas famílias ficaram reduzidas á miséria por effeito das demissões á turca d’aquelles tempos revolucionários?”⁴⁶²

É verdade que, como vimos, uma das medidas dos setembristas foi demitir os empregados que tivessem pegado em armas a favor de D. Miguel⁴⁶³. No entanto, é difficil avaliar com exactidão a validade deste tipo de afirmações para a primeira metade do século XIX, nomeadamente no que respeita aos empregados ministeriais. As secretarias de Estado não detinham, neste período, registos completos com os nomes e restantes dados dos seus funcionários, de forma a podermos reconstituir os quadros de pessoal para todos os anos⁴⁶⁴. O tipo de controlo nominal de tal registo ainda não estava no horizonte da administração dos empregados da época. Apesar de outros dispositivos

⁴⁶¹ Dubraz, 1868, p. 104.

⁴⁶² *Correio de Lisboa*, N.º 79, 28 de Abril de 1838, p. 323.

⁴⁶³ Cf. Parte I, Capítulo II, 3.

⁴⁶⁴ A terem existido, poder-se-ia ter elaborado uma base de dados nominal com a origem geográfica e social, as habilitações e a restante carreira, além de outros elementos, que teriam permitido fazer uma análise prosopográfica completa do pessoal ministerial.

de controlo terem sido regulamentados, nomeadamente relacionados com o registo de faltas e a pontualidade, como veremos adiante, e das substituições de pessoal serem um assunto recorrente da agenda política, a recolha, o registo e o tratamento da informação dos empregados não foram globalmente elaborados nas secretarias de Estado. Nas Advertências do *Almanaque* publicado pela Impressão régia em 1826 dizia-se, no contexto da justificação de algumas imprecisões, que, apesar de se ter procurado centralizar a informação nos ministérios relativa a todos os empregados deles dependentes, só muito parcialmente é que fora possível pô-la em prática⁴⁶⁵.

Segundo o que nos foi dado apurar, de facto, as próprias repartições ministeriais não cumpriram a ordem no que respeita aos seus quadros. Os únicos dois livros de registo de empregados que encontrámos nos arquivos das secretarias de Estado são excepções, não só em termos gerais, como no seio da secretaria de Estado a que pertencem. Um deles faz parte do acervo da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros. Trata-se de um único livro de registo dos empregados respeitante ao ano de 1828, com os seguintes elementos: Nome; Data de entrada; Licenças e reintegrações⁴⁶⁶. O outro, consiste no *Livro Mestre* da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra especialmente dedicado aos empregados da secretaria e elaborado à semelhança dos livros mestres que eram feitos para os corpos do exército desde o século XVIII⁴⁶⁷. Neste livro, a cada duas páginas abertas correspondia um empregado, onde se podiam encontrar os seguintes itens de registo: Nome; Idade [Data de nascimento]; Naturalidade; Filiação; Estado; Data dos diferentes despachos; Serviços extraordinários e condecorações; Observações. Visivelmente mais completo do que o anterior, este livro permitiu alguma caracterização social dos empregados ministeriais, como iremos ver

⁴⁶⁵ “Não he possível sahirem perfeitas as obras que dependem do trabalho alheio, quando não ha todo o zelo nos de que esse trabalho depende. Se alguém achar alguns erros de moradas, trocas de nomes, ou dadas como existentes pessoas que ha tempo não existem, facilmente poderá reflectir que isso procede das Listas, e da falta de suas reformas. Em todas as Repartições tendo organizado o Livro ordenado por Aviso da Secretaria d’Estado dos Negócios do Reino de Outubro de 1825, em que estejam todos os Empregos, nomes, e moradas dos Empregados com exactidão lançados e tidos em dia, virão sem duvida exactas todas essas listas”, in *Almanach Português*, Lisboa, Impressão Régia, 1826, p. III.

⁴⁶⁶ Cf. “Assentamento dos Officiaes, Amanuenses, e Porteiros desta Secretaria d’Estado, principiado no 1.º de Janeiro de 1828”, in IAN/TT, *Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Liv. 643.

⁴⁶⁷ Cf. AHM, DIV/ 3/ 4/ A02/ 4.

adiante⁴⁶⁸.

Graças à publicação dos *Almanques*, porém, foi possível extrair bastantes mais informações relativas às nomeações e carreiras dos empregados das secretarias de Estado ao longo destas décadas. Entre os *Almanques* publicados pela Imprensa Régia (nos finais do século XVIII, princípios do século XIX, bem como em alguns anos da década de 20), pela Academia Real das Ciências (em 1823), e por oficinas tipográficas particulares (de 1837 a 1851), completados com os dados das *Relações Nominais* dos empregados ministeriais publicados pela Imprensa Nacional durante a Regeneração, foi possível reunir uma base de dados apreciável dos empregados das secretarias de Estado e das suas carreiras na primeira metade do século XIX, resumida em apêndice⁴⁶⁹.

Faltam, mesmo assim, dados relativos a anos centrais. Não existem *Almanques* com a lista dos empregados ministeriais para os anos de 1824, 1827 a 1837, 1842, 1844 a 1847 e 1849. Conseguimos completar algumas carreiras com factos retirados de outras fontes, encontrados muito esparsamente. Relativamente à Secretaria de Estado do Reino, por exemplo, foi possível verificar os empregados que a serviam nos anos de 1831, por uma folha de ordenados encontrada num maço do arquivo, e de 1835, por uma lista incluída individualmente numa *Folhinha* publicada nesse ano⁴⁷⁰. De qualquer forma, não foi possível recuperar globalmente a informação relativa aos anos da contra-revolução, das guerras civis e das vésperas da revolução de Setembro, que permitiriam a tal avaliação rigorosa das substituições dos empregados ministeriais e da politização das repartições de que eram acusados os governos.

Muitas vezes, por falta de dados sistemáticos, só se conseguem chegar a algumas conclusões indirectas, que carecem de confirmação pormenorizada. Um desses casos é

⁴⁶⁸ Cf. Parte II, Capítulo II, 2. e Parte III, Capítulo II. Os registos que constam do *Livro Mestre* da SENG vão, segundo a referência do AHM, do ano de 1807 ao de 1879. No entanto, apesar de existirem dados sobre as primeiras décadas do século XIX, estes constam sobretudo nos campos dos “Serviços extraordinários” e das “Observações”. Pelos nomes dos empregados registados e pela ordem em que eles surgem é possível datar a realização do livro e dos primeiros registos por volta de 1840. Também este livro é exemplar único no arquivo da Secretaria de Estado da Guerra.

⁴⁶⁹ Cf. Anexo 3.

⁴⁷⁰ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç 988 e *Folhinha Constitucional para o anno de 1836*, Lisboa, Imp. de J. N. Esteves e Filho, 1835, p. 189.

quando, por exemplo, se quer verificar a duração das carreiras. Para vários empregados, temos o registo de poucos anos de serviço, não podendo precisar com exactidão o ano em que terminaram as suas carreiras administrativas. Apesar das lacunas, é compensatório trabalhar os dados disponíveis, porque conseguem indicar várias situações interessantes. Uma delas prende-se, como veremos, com a constatação de que uma quantidade apreciável de empregados se mantiveram em funções por mais de uma ou mais décadas, atravessando, em muitos casos, os períodos de instabilidade e sobrevivendo às devassas políticas.

Isolando somente os dados relativos a empregados administrativos das repartições centrais, incluindo porteiros, podem fazer-se alguns exercícios que ajudam a perceber o peso relativo efectivo das substituições⁴⁷¹. Entre oficiais maiores, oficiais, amanuenses de ambas as classes e porteiros, contabilizam-se 480 nomes distintos de servidores.

Tabela 7: Empregados administrativos das secretarias de Estado com carreiras inferiores e superiores a 20 anos

	Fim de carreira	Empregados com carreiras de – de 20 anos (por datas de fim de carreira)							Início de carreira	Empregados com carreiras de + de 20 anos (por datas de início de carreira)					
	< 1820	1820	1823	1826/1	1836/7	1841/3	1848	1851<	1848 <	< 1820	1823	1825/6	1836/7	1841/3	
	42	33	15	99	17	45	16	18		41	25	11	76	14	
Totais	42	243							28	167					480

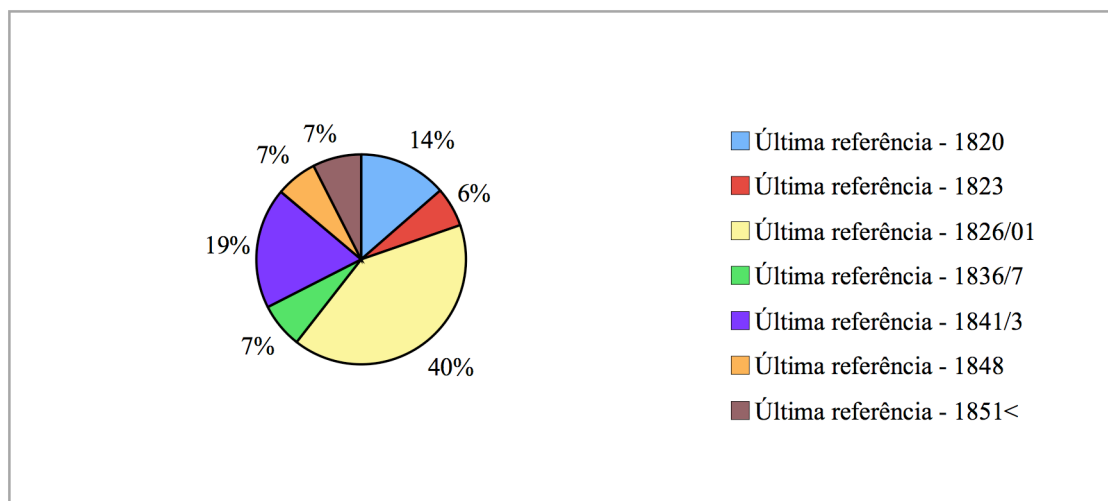
Para efeitos de avaliação da lógica de despedimentos desde a Revolução de 1820 até à Regeneração, é pertinente, desde logo, deixar de fora os empregados constantes dos *Almanaques* que teriam terminado a sua carreira nas secretarias de Estado antes dos acontecimentos de 1820 (42, como se pode constatar na tabela 7) e os que teriam

⁴⁷¹ Excluindo, portanto, empregados menores e empregados de outras repartições anexadas aos serviços centrais das secretarias de Estado que só muito irregularmente eram incluídas nas listas dos almanaques.

começado a servir nas repartições ministeriais de 1848 em diante (28). Relativamente aos restantes empregados, de forma a identificar mais eficazmente os que teriam sido afastados por razões políticas, é útil distinguir os empregados com carreiras mais curtas dos empregados com carreiras superiores a 20 anos, cujo fim de carreira era muito provavelmente o resultado da ordem natural da vida. Assim, entre 410 empregados administrativos que serviram nas repartições centrais das secretarias de Estado entre 1820 e 1851, 167 tiveram carreiras de mais de vinte anos (cerca de 40%), demonstrando, desde logo, que houve alguma estabilidade nos quadros dos empregados das secretarias de Estado, ao contrário do que se poderia supor pelos discursos sobre a politização das repartições. Adiante, iremos analisar com detalhe o tempo de duração das carreiras dos empregados ministeriais⁴⁷². Assim, 243 empregados tiveram carreiras menos longas.

Na tabela anterior e no gráfico seguinte, além de termos separado os empregados com carreiras inferiores a 20 anos dos restantes, diferenciámo-los pelos anos em que foram pela última vez incluídos nas listas dos *Almanaques*, datas aproximadas do fim das suas carreiras.

Gráfico 6: Últimos anos em funções dos empregados administrativos das secretarias de Estado com carreiras inferiores a 20 anos



⁴⁷² Cf. Parte II, Capítulo III, 3.

Como se pode verificar, 40% dos servidores com carreiras de menos de 20 anos terá deixado o seu emprego entre, sensivelmente, 1827 e 1836. Esta percentagem pode ter várias explicações. Desde logo, trata-se do período de tempo mais lato considerado no gráfico por corresponder aos anos de que não dispomos informação. Depois, aí se incluem os empregados que, nomeados com a reforma de 1822, saíram quando D. Miguel restaurou o absolutismo (muitos emigrando) e que não foram reconduzidos mais tarde na nova conjuntura política. Além desses, também estão incluídos os que foram destituídos em 1833 e 1834, com a vitória dos liberais, e os que saíram nos anos seguintes, provavelmente durante o Setembrismo.

Em segundo lugar, surgem os empregados cuja carreira terminou entre 1841 e 1848 - nos anos correspondentes aos governos de Costa Cabral e à guerra civil - com menos de duas décadas de serviço nas repartições ministeriais, representando 19% dos empregados das secretarias de Estado da primeira metade do século XIX com carreiras inferiores a 20 anos. Tirando um empregado ou outro que terá saído por razões alheias, a maioria, neste caso, terá sido afastada por razões políticas.

Com alguma expressividade, 16%, contam-se os empregados que terão saído com a revolução liberal de 1820 e a reforma de 1822 que já analisámos acima, a propósito da tabela 6.

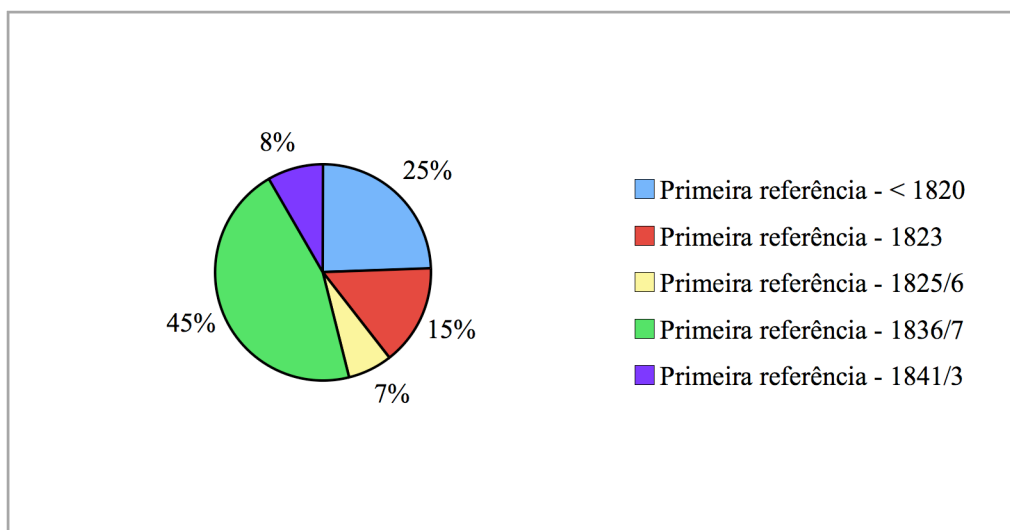
Relativamente aos empregados com carreiras superiores a 20 anos, podemos fazer ainda outro exercício. Também na tabela 7 e no próximo gráfico, dividimo-los por datas de início de funções. Quase metade deles entraram ao serviço nos ministérios entre a vitória definitiva dos liberais e a Revolução de Setembro.

Se a estes dados relacionarmos o facto de cerca de um quarto dos empregados representados no gráfico antecedente terem deixado funções antes dessa mudança de regime e de governo, verificamos que houve uma substituição muito expressiva dos empregados públicos neste período, mesmo se não podemos fazer a sua contabilização pormenorizada.

Depois, com um peso relativo de 25% estão os empregados com carreiras longas que começaram a servir as secretarias de Estado até 1820 e que são mais representativos da estabilidade das carreiras no período anterior à revolução liberal. A seguir, com 15%, vêm os empregados com carreiras de duração superior a vinte anos que iniciaram funções em 1823, após a reforma das secretarias de Estado de 1822. Estes estiveram no

activo até pelo menos à primeira ascensão de Costa Cabral. Se a estes funcionários juntarmos os empregados que iniciaram funções entre 1823 e 1826, 7% do total representado no gráfico, verificamos que quase um quarto deles serviram nas repartições ministeriais durante as décadas mais instáveis da construção do liberalismo português. É, no entanto, possível que uma boa parte tenha sido afastada durante a “usurpação” e depois reconduzida pelos ministros de D. Pedro IV e de D. Maria II.

Gráfico 7: Datas aproximadas de início de funções dos empregados com carreiras de duração superior a 20 anos



Para avaliarmos melhor os valores da substituição e da manutenção de empregados nos serviços centrais das secretarias de Estado entre o período da governação de D. Miguel e os governos liberais dos anos 30, vale a pena detalhar o caso do quadro de pessoal da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, de que dispomos dados relativamente a anos centrais, o de 1831 e o de 1835, como já referimos. Complementando a base de dados com estes anos conseguimos determinar os funcionários que estavam em funções antes da vitória dos liberais e os que foram afastados e mantidos após a restauração de 1834 e a revolução de Setembro de 1836.

Se compararmos os quadros do pessoal da Secretaria de Estado do Reino em 1831 e em 1835, constatamos que, dos 20 empregados de 1831, em pleno regime absolutista,

apenas cinco se mantiveram em funções em 1835⁴⁷³. Assim sendo, a política de despedimentos de empregados afectos ao regime anterior, que tinha sido defendida por lei, como vimos, foi posta em prática. No entanto, associando estas informações com as constantes nos *Almanaques* de anos anteriores, surge um novo dado. É verdade que em 1835 apenas existiam cinco empregados que estavam ao serviço em 1831, mas existem mais 11 que já tinham servido na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino antes desse ano. Na tabela 8, resumimos essas informações, por categoria de empregado.

Tabela 8: Empregados da SENR em 1835, nomeados antes e depois de 1834

	A	A*	D	Total	C
Oficial maior		1		1	1
Oficiais	3	9	7	19	12
Amanuenses 1	1	1	1	3	3
Amanuenses 2	1		7	8	7
Porteiro			1	1	1
Total	5	11	16	32	24

Legenda:

A – Empregados com carreira anterior, presentes na listagem de 1831.

A* - Empregados com carreira anterior, ausentes da listagem de 1831.

D – Empregados com primeira referência em 1835.

C – Empregados de 1835 presentes na listagem de 1837⁴⁷⁴.

Como se pode verificar, dos 32 funcionários existentes em 1835, exactamente metade já tinham sido empregados da secretaria. Dessa metade constava o oficial maior e a maioria dos oficiais ordinários, ou seja, os cargos de maior responsabilidade do ministério. Assim sendo, a quase total substituição dos quadros em 1834 representou em muitos casos a restituição legítima de empregos, que se teriam perdido sobretudo em 1828, como já apontavam os gráficos anteriores. A comparação dos empregados de

⁴⁷³ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç 988 e *Folhinha Constitucional para o anno de 1836*, Lisboa, Imp. de J. N. Esteves e Filho, 1835, p. 189.

⁴⁷⁴ Tabela elaborada a partir da lista de empregados da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino da *Folhinha Constitucional para o anno de 1836*, com informações referentes ao ano de 1835, e completada com os dados de 1831 presentes no Arquivo do Ministério do Reino e com os de outros anos retirados de dos referidos almanaques. Cf. as informações resumidas na base de dados em apêndice, no Anexo 3.

1831 com os constantes do *Almanach Português* para o ano de 1826 confirma esta realidade. De um total de 31 empregados em 1826, 17 não constam do quadro de pessoal de 1831⁴⁷⁵. Em 1828, D. Miguel terá assim decidido demitir muitos empregados que consideraria menos afectos à sua causa. Rodrigo da Fonseca Magalhães foi um deles, recebendo um ofício de demissão assinado pelo oficial maior da Secretaria de Estado da Justiça em Outubro de 1828:

“De ordem de S. Ex.^a, o Sr. Luiz de Paula Furtado de Castro do Rio de Mendonça, participo a V. S.^a que ElRey Nosso Senhor Foi servido por Decreto da data de hoje demittilo do Lugar que occupava de official da Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos, e de Justiça, para que V. S.^a fique nesta intelligencia.
Sr. Rodrigo da Fonseca Magalhaens

Deos guarde a V.S.^a Lisboa em 14 de Outubro de 1828.
Lourenço José da Motta Manso.^{476,,}

Mesmo assim, a outra metade dos empregados administrativos da Secretaria de Estado do Reino, em funções no ano de 1835, tinha sido nomeada muito recentemente, correspondendo, em grande medida, ao crescimento que se verificou nessa altura do quadro de pessoal desta secretaria de Estado⁴⁷⁷. Por outro lado, a grande maioria dos servidores de 1835 mantiveram-se empregados depois da Revolução de Setembro. Somente oito não constam da lista de funcionários de 1837, a qual apresenta apenas seis novos nomes, parecendo demonstrar a falta de fundamento das críticas contemporâneas mencionadas.

No que diz respeito às secretarias de Estado, para sintetizar, a politização das repartições foi um facto ao longo das diferentes épocas da primeira metade do século XIX. Verifica-se assim que, quando existiu mudança de regime político-constitucional, houve afastamento de empregados em funções e recrutamento de novos funcionários. De qualquer modo, essas substituições verificaram-se maioritariamente ao nível dos amanuenses de segunda classe, categoria amovível, demonstrando uma tendência para o cumprimento da legalidade estipulada no decreto de 1822. A alteração mais significativa na composição humana das secretarias foi a decorrente da restauração

⁴⁷⁵ Cf. *Almanach Português*, Lisboa, Impressão Régia, 1826, pp. 65-66.

⁴⁷⁶ Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E21.

⁴⁷⁷ Cf. Parte I, Capítulo III, 1.

definitiva do constitucionalismo. Porém, ao contrário do que pareciam indicar as fontes da época, pelo menos no que diz respeito ao quadro de pessoal das repartições centrais dos ministérios, o fenómeno foi muito menos intenso durante o Setembrismo, abaixo do que parece ter-se verificado em 1822 e 1828 e semelhante ao que terá existido em 1843.

2. Estratégias pessoais de acesso e perfil social dos empregados

Entre as substituições de funcionários e a criação de novos postos, relacionados com a conjuntura política, ou o fim de funções de servidores, por causas de natureza pessoal, ao longo deste período foram existindo lugares vagos nas secretarias de Estado para preencher com novos empregados. Uma vez que, a partir de 1822, deixou de se recorrer sistematicamente a concursos como forma de selecção para estes lugares, os seus novos ocupantes foram sendo recrutados por nomeação do secretário de Estado respectivo, segundo critérios de qualidade técnica e política variáveis.

Naturalmente, para poder ser considerado para um cargo administrativo dos ministérios, qualquer pretendente tinha de dominar minimamente as ferramentas de trabalho. Desde logo, tinha de saber escrever. Numa sociedade maioritariamente analfabeta, isso não era óbvio para todos os pretendentes a um emprego público⁴⁷⁸. Pelo menos até às reformas ministeriais dos anos 40, não havia, contudo, uma definição clara de quais deviam ser as habilitações das várias categorias de empregados das secretarias de Estado. Nos primeiros anos da governação de Costa Cabral, os novos planos ministeriais incluíam uma caracterização geral dos empregados que poderiam ser admitidos ao serviço. Em 1843, o regulamento da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar, por exemplo, estabelecia que:

“Nenhum individuo será admittido a praticar na Secretaria d’Estado, sem que, além de boa educação, e comportamento moral, mostre ter os conhecimentos

⁴⁷⁸ Segundo Jaime Reis a taxa de analfabetismo na primeira metade do século XIX rondaria os 80%. Cf. “O analfabetismo em Portugal no século XIX: algumas reflexões em perspectiva comparada”, *in* AA.VV., 1988, p. 75.

indispensáveis de Grammatica Portugueza, Arithmetica, e Geografia; bom character de letra; e perfeito conhecimento de alguma das duas linguas franceza, ou ingleza”⁴⁷⁹.

Já no regulamento da Secretaria de Estado da Fazenda de 1844 definia-se que:

“Os candidatos aos logares d’Aspirantes da Secretaria d’Estado dos Negocios da Fazenda, deverão ter pelo menos 18 annos de idade, e justificarem haver frequentado com plena approvação os estudos da 1.^a, 2.^a, e 10.^a Cadeiras da Escóla Polytechnica de Lisboa ou do Porto; e do 2.^o anno da Aula do Commercio”⁴⁸⁰.

Nos processos de requerimentos de pretendentes externos para serem providos pela primeira vez ou reconduzidos a empregos das repartições centrais dos ministérios, ou de requerimentos de funcionários para ascenderem de categoria, constavam então, ao longo de toda a primeira metade do século XIX, elementos que eram anexados com o objectivo de valorizar a petição, tal como as certidões de frequência e graduação de aulas e cursos. Essas certidões atestavam, teoricamente, o domínio das tais competências gerais consideradas adequadas para aqueles empregos.

Como vimos, o conhecimento de francês tinha sido uma das capacidades testadas nos exames de 1822 e referido como habilitação necessária nos regulamentos dos anos 40. Este era o idioma da diplomacia internacional, pelo que era importante que os empregados das repartições da administração central, encarregues também de tratar da correspondência com outras nações, não o ignorassem. Mesmo que os novos empregados não se submetessem sistematicamente a provas de francês para entrarem ao serviço, a apresentação de atestados de frequência de cursos desta língua seria uma mais-valia na candidatura de um proponente.

Uma das certidões mais recorrentes era, por outro lado, a que provava a passagem pela Aula do Comércio. Nos processos dos empregados da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, sobretudo dos anos 20 e dos anos 30, mas também posteriores, encontram-se inúmeras certidões, passadas pela Junta do Comércio (até 1834) e pelo Comissário dos Estudos (desse ano em diante), em papel selado e reconhecidos por tabelião público, que alegavam expressamente que o referido aproveitamento lhes dava

⁴⁷⁹ Decreto de 15 de Fevereiro de 1843, in *COLP*, 1843, pp. 75-81, Art. 15.º

⁴⁸⁰ Regulamento da Secretaria d’Estado dos Negocios da Fazenda mandado observar por Decreto de 28 de Setembro de 1844, in *COLP*, 1844, pp. 337-347, Art. 51.º

“as vantagens que as leis concedem aos estudantes dos referidos cursos”⁴⁸¹. Neste sentido, José Torres escrevia, em 1859, a propósito do autor do *Dicionário Bibliográfico Português* que, no final da década de 20, Inocêncio Francisco da Silva passara dos estudos de humanidades para os da Aula do Comércio porque estes eram “reputados então indispensáveis para entrar no serviço das repartições do estado”⁴⁸².

Desde que este curso foi criado pelo Marquês de Pombal, em 1759, associado à instituição da Junta do Comércio e à promoção da actividade comercial moderna, até 1853, altura em que a Aula do Comércio foi incorporada no liceu de Lisboa, a sua procura era considerável⁴⁸³. Este curso deveria formar futuros comerciantes nas regras gerais de contabilidade, nomeadamente na escrituração designada por “partidas dobradas”, e nas equivalências e conversão de moedas, pesos e medidas⁴⁸⁴. Analisando o manual auxiliar que mais sucesso teve neste período, é possível verificar que estas aulas eram, no entanto, mais abrangentes, incluindo técnicas gerais do que hoje designaríamos por secretariado, como a forma de correctamente utilizar os objectos de escrita e o tratamento e a organização dos livros de registo e da correspondência⁴⁸⁵.

Logo que a Aula do Comércio foi estabelecida, definiu-se a obrigatoriedade da sua frequência ou a sua expressa preferência para admissão em alguns lugares públicos que pediam conhecimentos contabilísticos. Foi esse o caso dos ofícios de Escrivão da Receita e Despesa do Tesoureiro e de Escriturário e Escrivão da Mesa do Terreiro da cidade de Lisboa, logo em 1777, mas também, mais tarde, o de outros: na Junta do Comércio, nas Alfândegas, para contadores, escrevões das naus e, finalmente, aspirantes

⁴⁸¹ IANTT, *Ministério do Reino*, Mç. 988. Com a extinção da Junta do Comércio em 1834, a inspecção da Aula do Comércio passou para o referido Comissário dos Estudos. Cf. D. 30 de Junho de 1834, Art. 3.º.

⁴⁸² Torres, José, “Innocencio Francisco da Silva”, in I. F. Silva, 1859, Vol. III, p. 221. Inocêncio Francisco da Silva ter-se-á inscrito na Aula do Comércio em 1828. Em 1837, iniciou a sua carreira civil, primeiro como empregado extraordinário, depois como amanuense de segunda classe do Governo Civil de Lisboa. Cf. *Idem*, p. 222.

⁴⁸³ Cf. Felismino, 1960.

⁴⁸⁴ *Estatutos da Aula do Comércio*, 19 de Abril de 1759.

⁴⁸⁵ Cf. Mendonça, 1815. Segundo Everard Martins terão existido pelo menos quatro edições deste manual, em 1815, 1818, 1823 e 1835. Cf. E. Martins, 1960. Adiante analisaremos alguns dos seus conteúdos, cf. Parte III, Capítulo I, 3.

do Tesouro Público⁴⁸⁶. Mesmo quando não era condição obrigatória, a sua frequência e conclusão foi sendo considerada um requisito a valorizar no recrutamento de empregados públicos, até para funções que nada tinham que ver com contabilidade, como era o caso da grande maioria dos lugares administrativos das repartições centrais das secretarias de Estado. Ao longo de toda a primeira metade do século XIX, a passagem pela Aula do Comércio, por ser a única que incluía uma componente prática da escrita administrativa, garantia o conhecimento prévio dos utensílios da burocracia.

Neste período ainda não existia nenhum curso especializado em administração. Só a partir de meados do século XIX é que surgiram projectos concretos de cursos superiores que resultaram na criação de uma cadeira de direito administrativo na Universidade de Coimbra⁴⁸⁷. Mesmo não se podendo estabelecer a sua percentagem efectiva, é facilmente constatável que alguns empregados das secretarias de Estado tinham passado pela Universidade de Coimbra, frequentando alguma Faculdade, a maioria a de Leis, e alguns chegando mesmo a formar-se. Foi esse o caso de Almeida Garrett, como é sabido. António Joaquim Gomes de Oliveira, oficial da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros desde 1824, promovido a oficial maior em 1840, era bacharel formado em Leis⁴⁸⁸.

O que os pretendentes a uma nomeação para um cargo administrativo nalguma das secretarias de Estado mais destacavam, à partida, no corpo central das suas petições, eram os argumentos de serviços civis e militares, além de promessas antigas feitas por

⁴⁸⁶ Cf. *Regimento do Terreiro de 24 de Janeiro de 1777*; Felismino, 1960.

⁴⁸⁷ Sobre os projectos de cursos de formação administrativa, cf. artigos do *Ateneu*: “Curso de Sciencias Economicas e Administrativas do Gremio Litterario”, in N.º 1, 6 de Janeiro de 1850; “Projecto d’um Curso de Sciencias Económicas e Administrativas na Universidade de Coimbra”, in N.º 3, 20 de Janeiro de 1850; “Do Ensino Profissional, e Noviciado Administrativo, como Base da Carreira d’Administração Publica”, in N.º 8, 24 de Fevereiro de 1850, pp. 60-62, N.º 10, 10 de Março de 1850, pp. 73-75, N.º 19, 12 de Maio de 1850, pp. 148-150 e N.º 22, 2 de Junho de 1850, pp. 169-172; e “Creação de uma Faculdade de Sciencias Económicas e Administrativas na Universidade de Coimbra”, in N.º 13, 31 de Março de 1850. Sobre as implicações da educação especializada para as representações dos empregados públicos, cf. Parte III, Capítulo III, 3.

⁴⁸⁸ Cf. Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21.

governantes⁴⁸⁹. Numa época em que, passando por períodos de grande violência e confronto, se estava a instituir um novo regime, o esforço feito na defesa dos seus ideais e da nova ordem política e constitucional não podia deixar de ser valorizado. O fenómeno da substituição de parte dos empregados das secretarias de Estado em 1834 deve ser interpretado nesse contexto. Antigos empregados ministeriais ou funcionários de outras instituições públicas ou outros que tinham emigrado durante a contra-revolução, sofrido no exílio, lutado ao lado das forças liberais, contribuído para a administração do poder alternativo estabelecido nos Açores e depois no Porto, não podiam ser esquecidos no momento da vitória definitiva dos liberais, quando se organizaram as repartições ministeriais definitivas em Lisboa. Neste contexto, não fazia sentido manter intactos os quadros de pessoal das secretarias de Estado de D. Miguel. O mesmo argumento foi usado mais tarde, em novas inquirições e consequentes substituições, durante o Setembrismo e o Cabralismo. Cargos administrativos de dependência directa dos primeiros membros do governo tinham de ser fiéis ao regime constitucional.

É, de qualquer forma, impossível determinar o peso concreto das diversas causas nas nomeações efectivas de empregados. Quantos terão sido os empregados nomeados por iniciativa do secretário de Estado, do Conselho de Ministros ou mesmo da rainha? Ou os que foram escolhidos pela influência dos patrocínios? E quantos terão sido providos depois de comparadas as habilitações constantes de vários requerimentos, seguindo, assim, critérios puramente meritocráticos?

Nas fontes disponíveis é possível verificar a coexistência de vários tipos de capital nas origens das nomeações. Vimos como Martiniano da Silva Vieira tinha entrado na Secretaria de Estado da Guerra por ter “o pai alcaide”, ou seja, por o pai ter sido um chefe de repartição da dita secretaria. Nas suas memórias, ele conta como teve de se apresentar junto ao ministro de então, o Conde de Suberra, recebendo depois uma folha declarando a sua admissão como amanuense de segunda classe⁴⁹⁰. Como fora destituído

⁴⁸⁹ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mçs. 988-989 e IAN/TT, *Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça*, Mçs. 158 e 197.

⁴⁹⁰ Cf. Vieira, 1848, pp. 171-172.

do seu emprego em 1828 e necessitava de justificar a sua nomeação original, argumentava apresentando outros casos:

“Que admira que eu entrasse para a Secretaria d’Estado dos Negocios da Guerra, quando outros muito inferiores, ou ja la estavam, ou vieram em diferentes epocas?... Que admira esta admissão, a par de tantas outras realmente celebres, e não só nesta Secretaria, como em outras Repartiçoens?

Eu era filho d’um dos primeiros Chefes que alli havia – tinha habilitaçoes scientificas alem do necessario (salvo com tudo a má letra) e justifiquei com o correr dos tempos, que não fazia vergonha a minha nomeação.

E a quantos não tem succedido o mesmo?...

Alem de que, a minha admissão não prejudicou ninguém, ao passo que a de outros muitos causou graves preterições. – Apresentarei factos, porque nunca fallo sem demonstrar o que digo.

José Frederico de Assiz, extranho á Secretaria, e só por ter ido a Villa Franca, appareceu Official ordinario do Ministerio da Guerra, com o ordenado annual de 700:000 rs., e os competentes emolumentos, que andavam, pouco mais ou menos, por uns 500:000 rs.

Fulano de tal Vianna, so por ter sido Secretario do Conde do Rio Pardo, lá por essa India, e conservar-se como pessoa de sua casa, foi feito Official ordinario do dito Ministerio.

Alexandre Nunes Leal de Gusmão, Amanuense de segunda classe, alegou os serviços de seu pai, que era Fisico Mor do Reino, e se haviam de despachal o Primeiro Boticario, ou Cristaleiro (para o que me parece que teria geito) fizeram-o Official ordinario da Secretaria.

Fulano de tal Coelho, creatura de casa do Conde da Ponte, appareceu logo d’um jacto Amanuense de primeira classe.

Jose Luiz da Rocha foi Official ordinario sem nunca ser Amanuense, nem mesmo se deixar ver ao menos uma vez.

Antonio Xavier de Andrade Torreção, Amanuense de segunda classe, appareceu por encanto feito Official ordinario – e por muito maior encanto servindo de Official Maior.”⁴⁹¹

Após a restauração do liberalismo, os serviços mais referidos pelos pretendentes eram os que demonstravam a fidelidade à Carta Constitucional, não deixando de apresentar os prejuízos materiais que esses serviços tinham implicado. Emigrados e ostracizados pela contra-revolução enchiam as secretarias de Estado com pedidos de empregos. Para isso, faziam os tais requerimentos, a que anexavam os documentos que temos vindo a referir, mas também pediam interferências a oficiais maiores, a políticos e outras personagens influentes, solicitavam audiências aos secretários de Estado,

⁴⁹¹ *Idem*, pp. 173-175.

escreviam-lhes cartas e mandavam-lhes recados. No Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães encontram-se muitos exemplos de cartas de pretendentes ou de seus padrinhos, recorrendo a este tipo de expedientes⁴⁹². Já antes de 1834, o sucesso de uma pretensão dependia em grande medida da capacidade de operacionalizar os méritos, os serviços prestados e os patrocínios, no contacto directo e pessoal com os secretários de Estado. É o caso de José Liberato Freire de Carvalho, por exemplo, que tendo sido já oficial da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros no tempo de Silvestre Pinheiro Ferreira, logo a seguir à vinda da corte do Brasil, solicitou, em 1827, várias audiências ao ministro da mesma pasta que apenas deu respostas evasivas aos seus pedidos de readmissão. Liberato Freire de Carvalho só conseguiria vir a ser nomeado oficial depois da intervenção de Saldanha, ministro da Guerra, e depois de acordado pessoalmente com este o seu serviço na redacção da Gazeta de Lisboa⁴⁹³.

O sucesso dessas empresas não dependeria só dos serviços prestados e das qualificações, mas também, em grande medida, das relações estabelecidas com as redes de poder, materializadas nomeadamente na filiação política e associativa, com destaque para as solidariedades maçónicas, e das relações familiares⁴⁹⁴.

As ligações efectivas dos empregados das secretarias de Estado com os partidos e as facções políticas ou com as lojas maçónicas são impossíveis de reproduzir. Em contrapartida, no que toca às relações familiares, os arquivos das secretarias de Estado

⁴⁹² Cf. Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21. Aí é possível encontrar inúmeros exemplos de assédio aos secretários de Estado, como este ofício em que um antigo oficial de secretaria recorda ao secretário de Estado as suas promessas: “Vicente J.e M.^a de Sales Ribeiro tem a honra de hir p.do esta forma á presença de V. Ex.^a por lhe lembrar a pertença de seu filho Francisco de Sales Ribeiro, pois q. V. Ex.^a lhe disse, no dia 17 do corrente, que dentro de 15 dias teria benigno deferimento. O Exponente, certo nas promessas de V. Ex.^a, conta com o bom êxito deste objecto, e igualm.te d’outras pertenções que tem com V. Ex.^a, de quem espera todo o beneficio”.

⁴⁹³ Nomeação que duraria muito pouco tempo, por ter sido obrigado a emigrar. Mais tarde, restaurada a ordem liberal, foi nomeado arquivista da Câmara dos Pares e, depois, em 1836, administrador da Imprensa Nacional, nunca mais incorporando os quadros das secretarias de Estado. Cf. J. L. F. de Carvalho, 1982 (1855), pp. 173-177.

⁴⁹⁴ Sobre a relação estreita entre as lojas maçónicas e os principais actores políticos, e administrativos, na primeira metade do século XIX, cf. Catroga, Fernando, “As Maçonarias Liberais e a Política”, *in* Torgal e Roque (coord.), 1993, pp. 204-211.

confirmam a existência de provimentos concedidos em razão de serviços prestados não só pelos pretendentes, mas frequentemente também por familiares seus, durante toda a primeira metade do século XIX. Em 1835, por exemplo, António de Reboredo, oficial ordinário da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino desde 1823, submeteu um requerimento na mesma secretaria em nome do seu irmão, João de Reboredo, para que se lhe concedesse o lugar de amanuense. Como argumento legitimador do provimento do irmão, alegou a sua própria carreira civil e a sua fidelidade à Carta Constitucional. Junto anexou uma declaração do oficial maior do Reino, Barbosa Araújo, futuro Barão de Telheiras, atestando estas afirmações e recomendando a dita nomeação⁴⁹⁵. Nesse mesmo ano, João de Reboredo iniciava funções como amanuense de segunda classe da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino⁴⁹⁶.

A atribuição de um lugar a um familiar de outro empregado surgia aqui como um acto legítimo, justificado pelo percurso do segundo. Não era tido, portanto, nesta fase, como uma prática geralmente condenável. No Antigo Regime, este tipo de situações repetia-se nos mais variados tipos de mercês. Acreditava-se, então, que as qualidades e os serviços de um membro eram transmitidos aos restantes familiares. Apesar de, ao nível dos discursos e da maioria das práticas políticas, a visão corporativa da sociedade e o patrimonialismo dos ofícios públicos terem sido substituídos por uma concepção individual do homem, pelo paradigma estadualista e pelo carácter público e intransmissível dos empregos, na prática, ao nível mais micro, muitas das lógicas próprias de funcionamento institucional desse outro regime político e social mantiveram-se, adaptando-se ao novo sistema. Os serviços e as fidelidades invocadas eram agora outras, mas o mecanismo de concessão de um lugar administrativo como pagamento de um serviço prestado, por si ou por familiares, era muito antigo. Apesar da sua condenação pelo regime constitucional, e da efectiva extinção do sistema de doações régias pelas reformas de 1832, a legitimidade da lógica de remuneração de serviços estava profundamente ancorada na sociedade portuguesa⁴⁹⁷.

⁴⁹⁵ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 988.

⁴⁹⁶ Cf. Anexo 3.

⁴⁹⁷ Sobre o princípio da remuneração de serviços sob a monarquia jurisdicional de Antigo Regime, cf. Hespanha, 1993. Sobre a sua longevidade em Portugal, nomeadamente, a sua sobrevivência oficial até aos

Percorrendo a lista dos nomes dos empregados das secretarias de Estado ao longo destes anos, é possível constatar a repetição de determinados apelidos, reveladora da sobrevivência de alguma endogamia do funcionalismo ministerial: seis “Posser”, quatro na Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar e dois na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino; quatro “Dulac”, três na Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça e um na Secretaria do Reino; quatro “Goularde”, três na Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra e um na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino; quatro “Possolo”, três na Secretaria de Estado da Marinha e um na Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda; quatro “Seromenho”, três na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino e um na Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra; três “Gentil”, um na Secretaria de Estado do Reino, um na da Justiça, outro na da Guerra; três “Orlandi”, um na Secretaria de Estado da Fazenda e dois na Secretaria da Guerra; três “Wanzeller”, um na Secretaria de Estado do Reino, um na Secretaria da Guerra e outro na dos Negócios Estrangeiros. Estes exemplos foram seleccionados entre os apelidos menos comuns. Se procurássemos as repetições de apelidos mais vulgares a sua incidência seria muito superior. Por exemplo, verificaríamos a existência de 12 “de Moraes”, só contando com os empregados que terminam o nome com este apelido (seis na Secretaria de Estado da Guerra, três na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, dois na da Marinha e um na da Justiça) e nove “do Valle” (três na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, três na Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e três na Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra)⁴⁹⁸. Esta endogamia passava pela capacidade de algumas famílias de capitalizar as redes de conhecimentos influentes e os serviços prestados a elas, mas também pela ideia enraizada de que a qualidade da prestação de um empregado era transmissível aos que lhe estavam próximos, mais que não fosse pela transmissão informal de conhecimentos e pela vigilância dos familiares⁴⁹⁹.

anos de 1832-34, cf. Monteiro, 2003, pp. 93-97. No Brasil, segundo José Murilo de Carvalho, sucedeu o mesmo ao longo de todo o século XIX, cf. J. M. Carvalho, 1980, pp. 124-125.

⁴⁹⁸ Cf. *Idem*.

⁴⁹⁹ Fenómeno que indica a formação de uma “burocracia de toga”, enquanto grupo social endogâmico cujo poder reside no capital técnico-jurídico, próprio do Estado de Direito, no sentido dado por Christophe Charle, 1997, pp. 52-72.

O Regulamento da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda de 1844, depois de estabelecer as habilitações necessárias para um pretendente ser admitido na secretaria, chegava a formalizar a preferência por familiares de empregados, demonstrando claramente a naturalidade com que se lidava com esta concepção do patrocínio familiar:

“E d’entre os sobreditos Candidatos, serão sempre attendidos, com preferencia, os filhos dos Officiaes benemeritos da Secretaria, que assim o requererem”⁵⁰⁰.

Não temos informações que permitam caracterizar com exactidão a origem social de todos os empregados das secretarias de Estado. No entanto, a sua composição não andaria longe da que constituía a classe dos intelectuais liberais na primeira metade do século XIX⁵⁰¹. A grande maioria pertenceria a famílias com alguma capacidade para custear a formação básica dos seus filhos: cursos de primeiras letras, aulas particulares, cursos técnicos, universidade. Ou seja, seriam descendentes de proprietários rurais, de profissionais liberais, do pequeno e médio funcionalismo, de militares e de comerciantes que viam no novo regime e nos empregos a ele associados uma possibilidade de ascender socialmente ou de garantir, ao conseguir partilhar de alguma forma o poder, a manutenção de uma posição social.

Alguns dos empregados da secretarias de Estado seriam, no entanto, originários de famílias mais humildes. Luz Soriano dizia o seguinte de si próprio:

“Nasci pois no proletarismo, mas fiquei-me na burguezia, em quanto que muitos dos meus contemporaneos passaram daquela mesma classe á de aristocratas. Ninguém por tanto dirá, quanto a mim, que passar de uma classe humilde a outra immediatamente superior tenha sido adquirir grande elevação social á sombra do systema liberal, que abracei”⁵⁰².

Segundo a sua própria auto-biografia, nascera proletário, na medida em que tinha feito por conta da Casa Pia os estudos primários e secundários e porque tinha sido encadernador e ourives, antes de, por mérito próprio, ter estudado, primeiro, matemática

⁵⁰⁰ Regulamento da Secretaria d’Estado dos Negocios da Fazenda, Decreto de 28 de Setembro de 1844, *in COLP*, 1844, pp. 337-347, Art. 51.º

⁵⁰¹ Cf. M. L. L. Santos, 1988, pp. 35-51.

⁵⁰² Soriano, 1860, p. 3.

na Academia da Marinha e, depois, medicina na Universidade de Coimbra. Como ele, Silvestre Pinheiro Ferreira também tinha origens modestas, sendo filho de artífices. Os dois tinham-se afastado do percurso social dos seus pais, ao terem sido destinados para a carreira eclesiástica⁵⁰³. Já Martiniano da Silva Vieira era filho de funcionário e tinha feito a escola militar. Mas ao desenvolver a justificação da sua nomeação, dava conta de outros exemplos de empregados provenientes de meios mais pobres ou menos considerados socialmente:

Ora á vista destes exemplos, e de muitos outros que ainda podia alegar, que houve de extraordinario na minha admissão?

Não tinha as qualidades precisas – quero dizer, não sahi daquela classe da sociedade, que mais adaptada se julga para os Empregos Publicos. – Respondo: Ja deixo dito quem era meu pai – ja fica sabido qual era a minha instrucção. Isto ao mesmo passo que tive alguns collegas em quem não se davam edenticos precedentes. Foi meu collega o Miguel Ferreira da Costa, que todos sabiam haver sido Caixeiro de Mercador; da mesma esfera sahiu o Januario Correa; e tive um outro, de quem não me lembra o nome, que dias antes de vir para a Secretaria era Cuzinheiro de certa casa nobre.

Talvez digam, que era muito rapaz. – Não ha duvida, tinha por ahi uns dezeseis annos – mas a quantos tem succedido o mesmo, e não so neste, como em outros Ramos!... Quando deixaram de influir nestes casos as posições dos pais? – Tenho conhecido Meninos de dôze e treze annos com lugares publicos, e não julgo isto tão disparatado como ver o Augusto Palmeirim (que foi meu contemporaneo na Academia) com a patente de Capitão ainda antes de ter barba.

Eu não duvido que em epocas mais remotas se exigissem qualeficações de nascimento; mas desde que me entendo que desapareceu esse uso. Joaquim José Pedro Lopez, alias tão distincto pelo seu saber, e um dos Officiaes de Secretaria que tanta honra nos fazem, foi em seus principios Caixeiro d’uma Tenda. São coisas deste mundo, e que por usuaes não espantam. O Pires Cirurgião, filho da Padeira Caniveta (na Carreira dos Cavallos), foi feito Barão de Queluz; e o Brandão Capellista, filho d’outro Capellista do mesmo nome, morreu Barão da Folgoza.

Os homens fazem-se, e muita honra lhes cabe quando o merecimento os eleva. Que importa para a reputação do Poeta Miguel Antonio de Barros, o haver sido criado de servir do Corrieiro do Duque?... que ha de importar para o futuro, que o Mendes Leal seja filho do José da Silva, e que o José da Silva seja um Rabequista?... que ha de importar que o Cruz fosse Sargento d’Artilheria, que passasse depois a Comico, e que chegasse por fim a Official de Secretaria? – Tudo isto dá realce ao merecimento.

Está justificada a minha admissão para o Ministerio da Guerra – tenho uma localisação social.⁵⁰⁴

⁵⁰³ Cf. M. L. L. Santos, 1988, pp. 40-41.

⁵⁰⁴ Vieira, 1848, pp. 176-178.

A “localização social” de Martiniano Vieira da Silva não era, portanto, a de pertencer às famílias da aristocracia tradicional ou de toga de Antigo Regime. Para ele, “localizável” era a possibilidade de se identificarem com clareza as qualidades que dominava para a função que devia exercer, pelos seus estudos e pelo exemplo do seu pai.

Além de determinar o sucesso de uma pretensão, os antecedentes familiares, a formação científica e o patrocínio político deviam influir na categoria de empregado em que se era nomeado. Aqueles que eram admitidos como amanuenses tinham muito provavelmente menos habilitações e influências mais débeis do que os que entravam ao serviço logo como oficiais ordinários. Entre os amanuenses também existiria diferença entre aqueles que eram nomeados logo para a primeira classe e os que iniciavam a carreira pela segunda classe, uma vez que aos primeiros era imediatamente concedida nomeação definitiva e inamovível. Durante a primeira metade do século XIX, não existiam, contudo, requisitos formais diferenciadores das diversas categorias de empregados.

Infelizmente, também não é possível identificar a origem geográfica de todos os empregados das secretarias de Estado por falta de registos sistemáticos. A única fonte com uma recolha deste tipo de dados é o *Livro Mestre* da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, correspondente aos empregados do quadro da secretaria em 1840, que já tivemos oportunidade de referir. Aí, entre 51 empregados burocráticos – oficial maior, oficiais ordinários, amanuenses de primeira e de segunda classes – 33 tinham nascido em Lisboa, seis no Porto, dois em Santarém, dois nos Açores, um em Tavira, um em Faro, um em Sesimbra, um em Coimbra, um em Braga, um na Madeira e um no Rio de Janeiro, sendo que um não tinha essa indicação⁵⁰⁵. A origem geográfica era portanto bastante variada. No entanto, o que é mais significativo, é a esmagadora maioria de servidores nascidos em Lisboa. Este facto confirma de certa maneira a ideia de que na primeira metade do século XIX a grande maioria dos empregados das secretarias de Estado pertenceriam a famílias ligadas a profissões liberais e de serviços

⁵⁰⁵ Cf. AHM, DIV/ 3/ 4/ A02/ 4.

que já viviam na capital há várias gerações, gravitando em torno das principais instituições públicas e comerciais aí sediadas⁵⁰⁶.

Já quanto às idades dos funcionários dos ministérios, existem mais alguns dados que permitem caracterizar com maior pormenor o perfil dos nomeados. Dizia Martiniano da Silva Vieira que era muito novo quando foi nomeado amanuense de segunda classe. Tinha apenas 16 anos. No entanto, afirmava que não era caso único. As únicas fontes que contemplam, directa ou indirectamente, a idade dos empregados referem-se ao ano de 1840: uma é o *Livro Mestre* da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra; outra é uma *Relação Nominal* com todos os servidores dependentes do ministério da Fazenda de 1840, organizada alfabeticamente⁵⁰⁷.

Tabela 9: Média de idades dos empregados da SENF e da SENG em 1840

Categorias	SENF	SENG
Oficial maior	39	50
Oficiais maiores graduados	60	43
Oficiais Ordinários	30	43
Amanuenses 1.ª Classe	30	41
Amanuenses 2.ª Classe	22	39
Porteiro	33	35
Empregados Subalternos	40	40

⁵⁰⁶ Já antes tivémos oportunidade de analisar a força de Lisboa na capacidade de produzir oficiais públicos, no caso, antigos estudantes de direito do século XVII, cf. J. E. Almeida, 2004. Depois da Regeneração, e à semelhança do que se passava na mesma época em França, também a maioria das chefias administrativas dos ministérios era originária da capital. Contudo, ao contrário do que sucedia nesse período relativamente à pouca representatividade de nascidos no Porto, aqui eles aparecem em segundo lugar. Esta proporção talvez se explique pelo contexto da guerra civil e pela permanência do governo liberal provisório no Porto entre 1832 e 1833, cujos servidores terão seguido depois as forças liberais para Lisboa. Sobre a caracterização das chefias administrativas da Regeneração, cf. P. T. de Almeida, 1995, pp. 298-299. Completada para o resto do século XIX em P. T. Almeida, 2005.

⁵⁰⁷ Cf. AHM, DIV/ 3/ 4/ A02/ 4 e *Relação Nominal Alfabética de todos os Empregados, Pensionistas, e mais pessoas que percebem vencimentos pagos pelo Ministerio da Fazenda*, Lisboa, I. N., 1840.

Na tabela anterior, representámos a média de idades de cada categoria de empregado pelos dados presentes nos referidos documentos.

Em 1840, na Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, todos os funcionários administrativos – oficiais e amanuenses - eram bastante jovens, sendo que os amanuenses de segunda classe eram geralmente os membros mais novos das repartições. Comparando a idade destes amanuenses em 1840, com a data da sua nomeação, também indicada na dita *Relação*, é possível constatar que apenas um tinha então mais de 20 anos. Entre nove amanuenses de segunda classe, cinco tinham entre 17 e 19 anos quando foram admitidos e três tinham entre 14 e 15 anos. Já a maioria dos amanuenses de primeira classe tinha entre 20 e 30 anos e os oficiais normalmente entre 25 e 35 anos à data das respectivas nomeações⁵⁰⁸.

Na Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, por sua vez, os empregados eram em média mais velhos do que na Secretaria da Fazenda. Aí, também os amanuenses de segunda classe eram os mais jovens, aumentando a média de idades à medida que subia a categoria, respeitando a lógica de progressão de carreira. A média elevada das idades dos amanuenses de segunda pode ser explicada pela grande quantidade de efectivos desta categoria a trabalhar para a repartição da Guerra. Como vimos na secção respectiva, pelo decreto de 12 de Junho de 1822, foram atribuídos a esta secretaria de Estado 30 amanuenses de segunda classe, mais do triplo do que fora fixado para as suas congéneres⁵⁰⁹. Segundo o *Livro Mestre* que temos vindo a trabalhar, em 1840, serviam 30 empregados nesta categoria, com idades compreendidas entre os 24 e os 58 anos. É natural que, com tantos efectivos nesta classe, a maioria não tivesse possibilidades de ascensão, permanecendo sempre no mesmo lugar à medida que ia envelhecendo. De qualquer maneira, calculando a idade de início de carreira, como fizemos para os empregados da Secretaria da Fazenda, verifica-se que apenas dois entre os 38 empregados em serviço em 1840 na Secretaria da Guerra, que iniciaram funções como amanuenses de segunda tinham menos de 20 anos. Nesta secretaria de Estado, nesta altura, portanto, os amanuenses de segunda classe não tinham sido admitidos em tão jovem idade como a maioria dos nomeados na Fazenda e como tinham sido os

⁵⁰⁸ Cf. *Idem*.

⁵⁰⁹ Cf. Parte I, Capítulo III, 4.

amanuenses de segunda na repartição da Guerra no tempo de Martiniano da Silva Vieira, segundo o seu próprio testemunho. Por um lado, este facto vai de encontro à ideia de que a substituição dos empregados nos anos 30 não foi tão massiva como a opinião publicada podia levar a crer, pelo menos nos serviços centrais das secretarias de Estado. Por outro, reflectia o consenso crescente sobre a inadequação de indivíduos tão jovens para o serviço nas secretarias de Estado, que a própria necessidade de justificação de Silva Vieira já denunciava.

Em 1844, na Secretaria de Estado da Fazenda, esta ideia foi oficializada, como vimos, com a proibição do recrutamento de candidatos com menos de 18 anos⁵¹⁰.

3. A remuneração

Os empregados das secretarias de Estado eram pagos por ordenados desde o século XVIII. Até à Revolução de 1820, os oficiais maiores recebiam anualmente 1.000\$000, os oficiais 700\$000, os porteiros 600\$000 e os seus ajudantes 380\$000⁵¹¹. Estes ordenados tinham sido estabelecidos em 1754 e representavam, na altura em que foram criados, quantias elevadas⁵¹². Em termos gerais, eram superiores aos ordenados para categorias semelhantes nos restantes Tribunais e Conselhos⁵¹³.

Durante toda a primeira metade do século XIX, nunca os empregados das secretarias de Estado viram estas somas serem aumentadas. Pelo contrário, não só foram efectivamente reduzidas como o seu pagamento foi feito muito irregularmente. Por

⁵¹⁰ Regulamento da Secretaria d'Estado dos Negocios da Fazenda, Decreto de 28 de Setembro de 1844, *in COLP*, 1844, pp. 337-347, Art. 51.º

⁵¹¹ Cf. “Folha dos Ordenados do Anno de 1766, que vencem o Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Reino, Officiaes, e Porteiros da mesma Secretaria, na conformidade da Relação de 4 de Janeiro de 1754, para serem pagos aos quartéis”, *in* IAN/TT, *Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça*, Mç 46, Cx. 37. Cf. Parte I, Capítulo I.

⁵¹² Cf. Parte I, Capítulo II, 1.

⁵¹³ Cf. Subtil, José, “Os Poderes do Centro. Governo e Administração”, *in* Hespanha (coord.), 1993, pp. 189-191.

outro lado, parte dos emolumentos cobrados a terceiros por certidões passadas eram distribuídos pelos oficiais. No fim da vida, os empregados das secretarias de Estado que conseguissem a aposentação, normalmente por razões de saúde, podiam contar com pensões e, depois de mortos, estas seriam atribuídas genericamente a todas as famílias de empregados.

Quando, em 1821 e 1822, se discutiu nas cortes a reforma das secretarias de Estado, foi ponto assente que não se poderia aumentar a despesa pública com o pagamento ao pessoal dos ministérios. Assim sendo, mantiveram-se os salários anteriores e decidiu-se que as novas categorias teriam ordenados proporcionais à sua posição: os amanuenses de segunda classe receberiam 240\$000 reis anuais; e os amanuenses de primeira classe 480\$000. Menos, portanto, do que estava estabelecido para os porteiros e, no que respeita aos amanuenses de segunda, abaixo inclusivamente dos restantes empregados menores. Esta categoria de amanuenses era considerada a escala mais baixa dos empregados administrativos, por onde deviam entrar todos os que pretendiam fazer carreira nas secretarias de Estado, de modo a serem instruídos e testados nas suas capacidades. Como vimos, os amanuenses de segunda classe podiam ser despedidos a arbítrio do ministro sem necessidade de justificações. Com a formalização desta categoria pretendia-se acabar com os empregados temporários não remunerados, cujas nomeações eram fruto exclusivo do patrocínio e cujas dificuldades económicas abriam a porta à corrupção. Apesar de não se ter conseguido pôr termo totalmente à existência de tais empregados, o seu número diminuiu consideravelmente. Em sua substituição eram recrutados oficialmente amanuenses de segunda classe, pouco onerosos para o tesouro, cuja única esperança era poder ascender às categorias superiores⁵¹⁴.

A pauta salarial vigorou até 1836, ano em que os setembristas decidiram reduzir as despesas com os ordenados de todos os empregados públicos. Em finais de Setembro, fizeram promulgar novos valores salariais, de modo a reduzir a despesa pública: o oficial maior passava a receber 800\$000; os oficiais ordinários 600\$000; os

⁵¹⁴ Cf. Parte I, Capítulo II, 1.

oficiais graduados e os amanuenses de primeira classe 400\$000; os porteiros 500\$000, os ajudantes de porteiro 300\$000, assim como os contínuos e os correios a pé⁵¹⁵.

Tabela 10: Ordenados dos empregados das secretarias de Estado na primeira metade do século XIX

Categorias	1754 a 1822	1822 a 1836	1836 a 1859
Oficial maior	1000\$000	1000\$000	800\$000
Oficiais ordinários	700\$000	700\$000	600\$000
Amanuenses de 1.^a	-	480\$000	400\$000
Amanuenses de 2.^a	-	240\$000	240\$000
Porteiro	600\$000	600\$000	500\$000
Ajudante de Porteiro	380\$000	380\$000	300\$000

Como se pode constatar na síntese apresentada na tabela anterior, os únicos que não sofreram cortes nos rendimentos foram os amanuenses de segunda classe. Os seus ordenados eram já tão baixos que não podiam ser diminuídos.

Comparativamente e em termos gerais, porém, os ordenados dos empregados das secretarias de Estado continuavam a ser elevados. Eram maiores do que os dos empregados dos governos civis e do que da generalidade dos empregados da administração central. Contudo, em 1839, eram mais baixos do que os dos seus congéneres do Tribunal do Tesouro Público, o que não deixa de ser interessante na avaliação da hierarquia das preocupações do Estado⁵¹⁶.

As quantias que temos vindo a descrever correspondiam a valores anuais que oficialmente deveriam ser “pagos em mesadas”⁵¹⁷. Supostamente, cada secretaria de

⁵¹⁵ Em apêndice pode consultar-se a tabela promulgada com o decreto de redução dos ordenados, com os novos valores anuais e o cálculo da poupança pública consequente. Aí não incluímos as colunas em que se discriminavam os empregados por cada secretaria de Estado. Cf. Anexo 4.1. Esses valores já foram utilizados quando fizemos a quantificação do pessoal por secretaria. Cf. Parte I, Capítulos II e IV, 3.

⁵¹⁶ Em apêndice pode verificar-se a comparação dos ordenados dos empregados de várias instituições, a partir dos valores presentes no Orçamento de Estado do ano de 1838-39, cf. Anexo 4.2.

⁵¹⁷ Decreto de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 183. Art. 3.º

Estado receberia mensalmente do Tesouro Público as verbas que lhe eram destinadas pelo *Orçamento de Estado*. O oficial maior respectivo pagaria então a cada empregado a soma que lhe cabia, devendo este último deixar para isso assinada a folha de pagamentos e passar um recibo como este⁵¹⁸:

“Recebi por mão do Senhor Conselheiro Lourenço José da Motta Manso, Official Maior da Secretaria d'Estado dos Negocios Ecclesiasticos e de Justiça, a quantia de - trinta e seis mil - réis, na fôrma da Lei, importancia do meu Ordenado de - Amanuense de pr.^a classe - da mesma Secretaria d'Estado, pertencente ao Mez de - Janeiro - de mil oitocentos - vinte e sete -: e tendo já assignado a competente verba na respectiva Folha, passei o presente para sua particular clareza. Lisboa em - 15 - de - Março - de - 1827

[quantia e assinatura do empregado]

Está satisfeito

Fica notado este Recibo, para ser pago o seu valor, quando se receber a respectiva mezada do Thesouro Publico, unicamente ao Apresentante deste proprio Recibo, e sem dependencia de outra alguma formalidade, em virtude da Portaria do Illustrissimo e Excellentissimo Senhor Luiz Manoel de Moura Cabral, Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios Ecclesiasticos e de Justiça, de 9 de Março de 1827. Secretaria d'Estado dos Negocios Ecclesiasticos e de Justiça em - 15 - de - Março - de 18-27-.

O Conselheiro Official Maior
- Lourenço José da Motta Manso -. ⁵¹⁹”

O problema é que os pagamentos dos ordenados dos empregados das secretarias de Estado nunca foram efectuados sem atrasos. À semelhança dos outros empregados públicos, também os servidores ministeriais eram vítimas dos problemas da liquidez do Estado. Por muito que dirigissem súplicas aos ministros para serem pagos em dia e que os periódicos advogassem a sua causa, os pagamentos devidos não só foram feitos muito irregularmente e recorrendo a estratégias que tornaram ainda mais complicada a vida dos empregados, como não resolveram o problema da dívida pública⁵²⁰. Em defesa dos funcionários públicos, José Joaquim Ferreira Lobo, em 1871, resumiu as medidas

⁵¹⁸ Cf. *Idem*, Art.º 4.º. Segundo José Joaquim Ferreira Lobo, uma portaria de 7 de Julho de 1834 estabeleceu que os oficiais maiores deveriam assinar as liquidações da dívida do Estado, relativas aos vencimentos dos empregados da secretaria, *in* 1874, p. 16.

⁵¹⁹ IAN/TT, *Ministério dos Negócios Ecclesiásticos e da Justiça*, Mç. 256, Cx. 206, N.º 1.

⁵²⁰ No arquivo da Secretaria de Estado do Reino encontram-se muitas petições de empregados a pedir para serem pagos em dia, cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 988. Sobre as consequências sociais dos atrasos nos pagamentos e a sua denúncia pelos periódicos, cf. Parte III, Capítulo II, 2.

de contenção financeira, por um lado, e de sobrecarrego de impostos, por outro, de que aqueles foram vítimas desde 1820⁵²¹. Este autor elaborou uma lista completa ordenada cronologicamente com a política do pagamento aos empregados desde 1832, que reproduzimos em anexo, demonstrando a sistemática dedução aos ordenados dos funcionários públicos feita por todos os governos liberais até 1871⁵²².

Os empregados das secretarias de Estado não eram exceção. Em substituição de parte ou da totalidade do pagamento, recebiam desde 1834 cautelas ou bilhetes a descontar no futuro, quando o Tesouro tivesse verbas. O que acabava por acontecer na realidade era que, perante as dificuldades de custear o dia-a-dia, os empregados tinham de recorrer a terceiros, que lhes adiantavam os ordenados em espécie, em troca das referidas cautelas, por um valor mais baixo do que o que elas representavam, o que diminuía na realidade os proventos dos funcionários. Isto era aliás assumido por todos. Nas costas dos recibos da Secretaria de Estado do Reino podia ler-se, impressa, uma resolução de 1838 em que se dizia que: “Havendo representado alguns Empregados da Secretaria d’Estado dos Negócios do Reino que, para negociarem os seus vencimentos, se lhes fazia necessário um Título de Credito que facilitasse qualquer transacção que pertendessem fazer”⁵²³. Este tipo de “negociações” vulgarizou-se entre todas as categorias de empregados. Emílio Aquiles Monteverde, oficial da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, exprimia bem a prática num bilhete enviado ao cunhado Rodrigo da Fonseca Magalhães:

“Ill.mo.

Eu não pude ir ás 7casas, ou, para melhor dizer, esqueci-me: portanto rogo-lhe o favor de me mandar dizer a recp.ta do homem, ou, no caso d'elle já não querer descontar mais cédulas, queira mandar-me as q. lá tem, pois preciso m.to reduzi-las hoje mesmo a ferro”⁵²⁴.

Além de raramente verem ser-lhes pagos os valores totais estipulados para os seus empregos, o que recebiam estava ainda sujeito a outro tipo de descontos. Os

⁵²¹ Cf. Lobo, 1871, pp. 108-125.

⁵²² Cf. Anexo 4.3.

⁵²³ Cf. Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21.

⁵²⁴ *Idem*. Bilhete sem data, contudo todos os outros documentos referentes a Emílio de Aquiles Monteverde são respeitantes aos anos 40.

empregados das secretarias de Estado tinham, desde logo, de pagar direitos de mercê e de selo para receber a nomeação efectiva. Em 1822, as cortes tinham decidido que os empregados, para receberem a carta de provimento, teriam de pagar os denominados novos direitos, com excepção dos amanuenses de segunda classe, por não serem de nomeação régia⁵²⁵. Em 1837, essa obrigatoriedade foi alargada a todos os empregados públicos com salários certos, incluindo portanto os amanuenses de segunda⁵²⁶. Além disso, todos estariam sujeitos ao desconto mensal da décima, ao contrário do que tinha sido proposto em cortes⁵²⁷. Por outro lado, desde 1836, pelo menos, muitos empregados também faziam descontos para o Monte Pio das Secretarias de Estado, na ordem dos 5%⁵²⁸.

A manutenção dos emolumentos nas secretarias de Estado foi justificada pelo *déficit* das contas públicas. Como já verificámos quando analisámos os contornos da reforma de 1822, os emolumentos eram considerados uma forma de financiamento própria de um regime particularista, de Antigo Regime, e não conveniente a uma administração pública uniforme.

Segundo José Félix Henriques Nogueira, Mouzinho da Silveira, em 1832, tinha voltado a declarar imperiosa a necessidade de extinguir os emolumentos:

“Na vida publica de todas as repartições, diz o sr. Mousinho da Silveira, nada faz mais baixos os empregados do que o systema dos emolumentos, que confundem com o pobre jornaleiro o empregado mais distincto, e corrompem necessariamente o character, que sem elles teria elevação e dignidade”⁵²⁹.

No entanto, tanto em 1822, como em 1832, a sobrevivência deste recurso foi considerada necessária para cobrir os gastos com material, poupando assim os

⁵²⁵ Cf. Decreto de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 183, Art. 14.º

⁵²⁶ Cf. Portaria de 17 de Março de 1837, in J. J. A. e Silva, 1850, “Empregados”, pp. 183-186.

⁵²⁷ Cf. *Idem*, Art.º 4.º e Parte I, Capítulo II, 1.

⁵²⁸ Cf. recibo passado em Setembro de 1836 a Rodrigo da Fonseca Magalhães por ter pago a importância de 5% do seu ordenado enquanto oficial maior da Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça ao Monte Pio das Secretarias de Estado, in *Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães*, BNP Reservados, E 21. Segundo Vasco Rosendo, o Monte Pio das Secretarias de Estado existia desde 1835, cf. Rosendo, 1996, pp. 302-303.

⁵²⁹ Nogueira, 1851, p. 32.

rendimentos públicos endividados, e para manter satisfeitos e fiéis os oficiais das secretarias⁵³⁰. Os emolumentos sobreviveram, deste modo, nas secretarias de Estado durante toda a primeira metade do século XIX, prolongando-se ainda por muito tempo depois desta data. Ao analisar os serviços do Ministério da Fazenda, José Joaquim Ferreira Lobo informava, relativamente aos emolumentos, que:

“Do producto d’elles saíam as despesas de todo o material e expediente das respectivas repartições; e quanto ao restante, distribuía-se por todos os empregados, com excepção do director geral (*Dec 13 set. 1845*), em proporção dos seus ordenados. Determinou-se, porém, desde logo, que até 1846 nenhum empregado recebesse além de um vigéssimo do seu ordenado, entrando o restante, depois de feita a distribuição, no cofre da receita geral”⁵³¹.

A regra geral, contudo, era a que tinha sido estabelecida com a reforma de 1822, segundo a qual só teriam direito a emolumentos os oficiais das secretarias de Estado. Perante a irregularidade de pagamento dos ordenados os emolumentos representariam uma fonte de rendimentos estável e segura, de que os oficiais não queriam abrir mão.

Na prática, os emolumentos cobrados em todos os ministérios eram geridos pela Junta Administrativa do Cofre Comum das Secretarias de Estado, constituída pelos respectivos oficiais maiores e criada pelo Decreto de 12 de Junho de 1822⁵³². Era esta junta que provia as repartições da liquidez necessária para realizar as despesas relativas aos materiais de expediente e que dividia o remanescente por todos os oficiais das secretarias.

Em Março de 1836, o deputado Leonel Tavares Cabral fazia chegar à junta um requerimento a solicitar esclarecimentos sobre o rendimento e aplicação efectiva dos emolumentos das secretarias de Estado. Pela resposta da junta, é possível perceber que os gastos com as despesas correntes não corresponderam, nos anos de 1834 e de 1835, a mais do que 15% do total da soma dos emolumentos. A grande maioria dos rendimentos era então destinada aos oficiais. Em 1834, depois de extintos os conselhos e os tribunais superiores de Antigo Regime, cada oficial pôde contar com 621\$238 de emolumentos e,

⁵³⁰ Cf. Parte I, Capítulo II, 1.

⁵³¹ Lobo, 1874, p. 27

⁵³² Cf. Decreto de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 183, Art. 16.º

em 1835, com 437\$700⁵³³. Somas substanciais, portanto, que quase duplicavam os ordenados anuais destes empregados e que não estavam sujeitos aos atrasos verificados nos pagamentos do Tesouro Público.

Teoricamente necessária à independência dos empregados públicos, nomeadamente dos funcionários das secretarias de Estado, era também a exclusividade. Na reforma de 12 de Junho de 1822, tinha-se decidido que nenhum empregado poderia “servir algum outro emprego publico, sob pena de perderem por esse mesmo feito os lugares, que occuparem nas Secretarias”⁵³⁴. Desde logo, porque não poderiam receber ordenados de dois empregos distintos, ambos pagos pelo Tesouro Público. Em Fevereiro de 1822 tinha se já procedido à averiguação das acumulações de vencimentos pagos pelo Tesouro com o objectivo de lhes pôr fim⁵³⁵. Mas também porque a acumulação com outro emprego público seria uma violação do segredo a que estavam obrigados todos os funcionários públicos, por um lado, e, por outro, porque constituiria um factor que poderia introduzir outros interesses no tratamento, que se pretendia neutral, dos negócios. É difícil, no entanto, averiguar a aplicação deste princípio.

Existem, apesar de tudo, dados que permitem afirmar que muitos dos empregados das secretarias de Estado exerciam outras actividades, fosse por necessidades económicas, fosse por interesses políticos e/ou literários⁵³⁶. Casos famosos foram, como veremos adiante, os de Almeida Garrett ou de Luz Soriano, conhecidos pelas suas produções literárias. Mas muitos outros escreviam em jornais e publicavam obras suas, além dos que trabalhavam privadamente noutras áreas, encarregando-se de negócios ou secretariando particulares.

Um elemento que valorizaria os empregos das secretarias de Estado, assim como de outros empregos públicos, eram as pensões. A partir de 1822, depois de servirem nas secretarias, os oficiais podiam solicitar a sua aposentadoria por motivo de doença ou de idade avançada, com direito a pensão. A reforma de 1822 determinava:

⁵³³ Cf. AHP, Correspondência do Ministério do Reino, Secções I e II, Cx. 225, N.º 8.

⁵³⁴ Decreto de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 183, Art.º 9.º

⁵³⁵ Cf. *Relação Nominal dos Empregados Públicos e Pensionarios das Secretarias de Estado, Tribunais, e outras Repartições, na Cidade de Lisboa*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1822, p. 133.

⁵³⁶ Adiante abordaremos mais demoradamente este aspecto, em Parte III, Capítulo II, 2. e 3.

“Os Officiaes que forem excluídos, ou por idade, ou por molestias, seja qual for a sua graduação, e que tiverem mais de quatro annos de effectivo serviço; bem como os que já se achão aposentados, vencerão annualmente a quantia de quatrocentos mil réis, paga em meçadas pelo Cofre dos emolumentos, de que adiante se tratará; descontando-se porém desta quantia tudo quanto receberem a titulo de qualquer outro emprego publico”⁵³⁷.

Além das pensões se limitarem aos oficiais, cavando ainda mais o fosso entre estes e os restantes empregados das secretarias de Estado, a sua atribuição não era regular, já que dependia da aprovação de petição pessoal.

A seguir à guerra civil que opôs liberais e miguelistas, decidiu-se que deviam ser recompensadas todas as famílias dos elementos das forças liberais mortos pela sua fidelidade à Carta. Por Decreto de 4 de Abril de 1833, estabeleceram-se as pensões, determinando-se que as famílias dos empregados públicos “vítimas de lealdade” deveriam receber metade dos ordenados que estes tinham auferido⁵³⁸. As pensões generalizaram-se assim para as famílias dos empregados públicos, sujeitas, contudo, mais uma vez, a avaliação do caso depois de submetida a respectiva petição.

A ideia de que os empregados públicos, que por razões de doença ou de idade não podiam continuar a servir, deviam ser recompensados pelos seus serviços foi-se generalizando. No entanto, a concepção dominante que enquadrava o regime de pensões nesta época era ainda uma concepção assistencialista como a que tinha caracterizado a política de beneficência pública do despotismo iluminado de finais do Antigo Regime.

Assim, à semelhança do que se passava em outros países, como França ou Espanha, o regime que assegurava a protecção social das famílias de empregados na fase de instituição do liberalismo passava, em grande medida, pelo mutualismo⁵³⁹. O montepio militar tinha sido estabelecido em Portugal por D. Maria I no final do século XVIII, seguido pelo da marinha e de outros empregados públicos e profissões⁵⁴⁰. No que toca aos empregados ministeriais, o Monte Pio das Secretarias de Estado terá sido instituído em 1835. Mais tarde, em 1840, seria criado o Monte Pio dos Empregados Públicos. Nos estatutos aprovados e promulgados em 1844, pelos quais passou a

⁵³⁷ Decreto de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 183, Art.º 11.º

⁵³⁸ Artigo 2.º, in *IAN/TT*, *Ministério dos Negócios do Reino*, Mç. 1989.

⁵³⁹ Cf. M. Dreyfus, 2001 e Herráiz de Miota, 2005, pp. 177-206.

⁵⁴⁰ Cf. Rosendo, 1996, pp. 289-317.

denominar-se de Monte Pio Geral, foram assim definidos o seus objectivos: “prestar socorros aos socios; a parentes d'elles em certos grãos; e mesmo a estranhos na falta de parentes - dar dotes a pensionistas solteiras - fundar uma caixa economica - fazer empréstimos sobre penhores - e descontar vencimentos aos socios - tudo em conformidade do que abaixo se dispõe”⁵⁴¹. Entre as confrarias medievais e modernas e os sindicatos contemporâneos, estas sociedades mutualistas garantiam alguma segurança no futuro que as pensões estaduais, ainda não atribuídas de forma regular, não poderiam assegurar.

4. As carreiras

No período que medeia entre a revolução de 1820 e a Regeneração, não existia propriamente uma burocracia de carreira, com um sistema de promoção regular como mais tarde vai ser possível encontrar genericamente em toda a Europa, em conformidade com o modelo burocrático weberiano⁵⁴². Na reforma das secretarias de Estado de 1822, definiu-se a existência das diversas classes de empregados, mas não se estabeleceu regras de passagem de umas categorias para as outras.

A criação das novas classes de amanuenses tinha contribuído para hierarquizar mais o serviço, estabelecendo uma divisão entre aqueles que geriam os processos e os que executavam as cópias e outras tarefas. Como vimos, a criação da categoria de amanuenses de segunda, nomeados, sem carta régia, directamente pelo ministro tinha tido como objectivo poder fazer uma selecção dos empregados que entravam de novo nas secretarias de Estado. A sua existência permitia distinguir entre os que tinham qualidades para prosseguir as carreiras e os inábeis, que podiam ser directamente demitidos pelos seus secretários de Estado, com a aprovação do Conselho de Ministros⁵⁴³. Por outro lado, se os empregados fossem promovidos a amanuenses de

⁵⁴¹ Cf. *Estatutos do Monte Pio Geral creado por empregados publicos em 1840*, Lisboa, Typ. do Largo do Contador Mor, n.º 1, 1844, Artigo 2.º.

⁵⁴² Cf. Page, 1992 (1985), p. 34.

⁵⁴³ Decreto de 12 de Junho de 1822, in *COLP*, 1822, N.º 183, Art.º 6.º

primeira classe ou se entrassem a servir nesta categoria ficariam dentro da carreira, pertencendo à categoria mais baixa dos lugares vitalícios das secretarias de Estado. Apesar do decreto de 12 de Junho de 1822 não definir os termos pelos quais se deveria reger a progressão na carreira dos empregados, a existência das diversas categorias denunciava essa preocupação. Preocupação que já tinha estado presente em toda a discussão parlamentar que precedera a publicação do referido decreto. O deputado Freire chegara a defender, no contexto da definição do estatuto dos amanuenses:

“Os amanuenses... são oficiais de segunda classe, por consequencia tem acesso aos lugares superiores, e não se deve deixar ao arbítrio dos ministros”⁵⁴⁴.

Idealmente, entrar-se-ia a servir como amanuense de segunda classe, passar-se-ia depois a amanuense de primeira, a seguir ser-se-ia nomeado oficial e, por fim, havia quem conseguisse, em final de carreira, vir a ser oficial maior. Na prática, durante a primeira metade do século XIX, muitos dos empregados das secretarias de Estado não começaram a carreira pela classe de amanuenses de segunda e a maioria não progrediu de categoria.

O regulamento de 1843 da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e da Ultramar formalizava o modelo de progressão que tinha sido pensado em 1822. Desde logo, oficializava os lugares de praticantes, abaixo dos amanuenses de segunda classe, reforçando a hierarquia dos lugares:

“Os Praticantes são exclusivamente os Candidatos aos logares de Amanuenses de segunda classe; estes aos de primeira classe, e assim por diante, dado o caso de vagatura no Quadro legal”.

Adiante precisava os termos dessa progressão:

“Nas Promoções de Amanuenses de segunda para a primeira classe, e desta para a de Officiaes Ordinarios se attenderá primeiro que tudo ao prestimo, e bom serviço dos Empregados, e em iguaes circumstancias á maior antiguidade relativa, precedendo informação do Official Maior”⁵⁴⁵.

⁵⁴⁴ DP, Sessão de 25 de Abril de 1822.

⁵⁴⁵ Cf. Artigo 15, Decreto de 15 de Fevereiro de 1843, in *COLP*, 1843, pp. 75-81.

A idade das diferentes categorias de empregados nas secretarias de Estado também indica essa relação entre experiência e função, que está na base de um modelo de carreira progressiva. Como vimos na secção correspondente, os amanuenses de segunda classe seriam os empregados mais novos das repartições ministeriais⁵⁴⁶.

Simão José Luz Soriano, empregado da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha, que subiu de amanuense de primeira classe a oficial maior graduado, descrevia deste modo a sua carreira:

“E se a alguém por acaso lhe ocorrer de que o meu logar de official maior graduado da secretaria da marinha me foi dado em galardão dos meus serviços, está redondamente enganado, porque eu tendo entrado para a carreira publica no tempo do cerco do Porto, em dezembro de 1832, quando muitos outros individuos para ella entravam como officiaes ordinarios, e até alguns como officiaes maiores, sem merito, sem serviços e sem illustração, que para tanto os recommendasse, eu não pude merecer mais do que ser nomeado amanuense de primeira classe. A cathegoria em que estou é por tanto o resultado da minha antiguidade restricta, sem nada mais ter alcançado do que as vantagens da ampulheta do tempo, e o que ella me tem dado, havendo até occasiões em que não só aos mais modernos, e comprovas de menos merito do que eu, se deu mais consideração e vantagens do que a mim se deviam dar, mas até hoje mesmo se tem visto individuos quasi imberbes passarem do nada a empregos iguaes e mesmo superiores ao meu, sem para tal cousa se attender a mais do que ao merito de partidaristas”⁵⁴⁷.

Se este discurso, algo amargurado, indica, por um lado, que a progressão por antiguidade existia de facto, por outro lado mostra que esta não era, na época, uma regra consensual e geral.

Recorrendo, mais uma vez, à base de dados dos empregados das secretarias de Estado listados nos *Almanaques* disponíveis, verifica-se que, de entre os amanuenses de segunda e de primeira classes e os officiaes, exceptuando os empregados com carreiras finalizadas antes de 1822 (portanto, cuja referência nos *Almanaques* é anterior a 1820), só 29% progrediram na carreira⁵⁴⁸. Deste modo, a grande maioria dos empregados administrativos ministeriaes mantiveram-se, durante todos os anos em que estiveram de serviço, na mesma categoria em que foram nomeados originalmente.

⁵⁴⁶ Cf. Tabela 3, Parte II, Capítulo II, 2.

⁵⁴⁷ Soriano, 1860, pp. 333-334.

⁵⁴⁸ Cf. tabela 7, Parte II, Capítulo II, 1. e a base de dados, no Anexo 3.

Na tabela seguinte, representámos a distribuição destes empregados. No tratamento dos dados, como explicitamos no anexo correspondente, denominámos “burocráticos” todos os empregados de carreira administrativa – amanuenses e oficiais. As diferentes categorias em que foram nomeados foram sintetizadas pelas iniciais: “A2”, como amanuense de segunda classe; “A1”, como amanuense de primeira; “O”, como oficial. “A21”, “A21O” e “A1O” indicam a progressão para as categorias seguintes.

Tabela 11: Carreiras dos empregados administrativos das secretarias de Estado

Empregados administrativos (c/referências a partir de 1823)		
Burocráticos A2	97	26%
Burocráticos A21	36	9%
Burocráticos A21O	37	10%
Burocráticos A1	23	6%
Burocráticos A1O	37	10%
Burocráticos O	150	39%
Total	380	
Empregados com progressão	110	29%
Empregados sem progressão	270	71%
Total	380	
Empregados c/última referência até 1820 (inclus.)	75	
Porteiros	25	
TOTAL	480	

Começando pelos que entraram ao serviço enquanto amanuenses de segunda classe, é possível verificar que, de entre um total de 170 empregados, 97 (57%), não obtiveram qualquer promoção, 36 (21%) foram promovidos a amanuenses de primeira classe e 37 (22%) chegaram a oficiais. Nenhum passou de amanuense de segunda classe a oficial sem primeiro servir como amanuense de primeira.

Ao contrário, entre os 60 empregados que iniciaram a carreira com a categoria de amanuense de primeira classe, a maioria acabou por ser promovida a oficial (63%). De qualquer forma, grande parte dos oficiais foi nomeada directamente nessa categoria, sem passar pelas classes de amanuenses (67% do total de oficiais).

Assim, ser admitido numa secretaria de Estado como amanuense de segunda classe não era garantia nem de estabilidade, uma vez que, como vimos anteriormente, eram o alvo privilegiado dos despedimentos, nem de promoção a categorias mais seguras e mais rentáveis. A progressão na carreira estava, desde logo, limitada pelos lugares disponíveis. Apesar de se verificar a existência de empregados excedentários relativamente ao número de efectivos estabelecido para os quadros das secretarias de Estado, eles eram considerados excepções a ser evitadas a todo o custo⁵⁴⁹.

Para contornar estes limites e, simultaneamente, poder pagar serviços e prover às necessidades do expediente das repartições, surgiram novas categorias de empregados: os “graduados”. Se em 1823, logo a seguir à reforma das secretarias de Estado, ainda não havia qualquer referência a estes empregados no *Almanaque de Lisboa*, dois anos depois, no *Almanaque* para o ano de 1825, já apareciam seis empregados listados como oficiais maiores graduados de quatro secretarias de Estado diferentes⁵⁵⁰. Em 1826, apareciam registados pela primeira vez um oficial graduado e um amanuense de primeira classe graduado na Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça⁵⁵¹. Em 1836, já existiam quatro oficiais graduados, como se pode constatar na tabela de redução dos ordenados, reproduzida em anexo⁵⁵². A partir de 1837, mais empregados graduados foram surgindo mais ou menos em todas as secretarias de Estado⁵⁵³.

Os empregados ditos graduados auferiam do estatuto social e teriam as mesmas funções dos efectivos, mas não ocupavam oficialmente o lugar correspondente do cargo com a sua respectiva remuneração. Assim, um “oficial graduado” era um amanuense de

⁵⁴⁹ Cf. Parte I, Capítulo IV, 3.

⁵⁵⁰ Cf. *Almanach de Lisboa para o Anno de MDCCCXXIII*, Lisboa, Na Typ. da Academia Real das Sciencias e *Almanach Português*, Lisboa, Impressão Régia, 1825.

⁵⁵¹ Cf. *Almanach Português*, Lisboa, Impressão Régia, 1826.

⁵⁵² Cf. Anexo 4.1.

⁵⁵³ Cf. *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1837 e seguintes e Anexo 3.

primeira classe graduado em oficial, recebendo o ordenado correspondente à primeira categoria. Como não era uma nomeação formal para um lugar do quadro, não necessitava de carta passada pelo ministro em nome do rei, ficando muitas vezes à discrição deste (com certeza sob a influência do oficial maior), fazer estas graduações honoríficas, reveladoras de uma lógica de retribuição de serviços e influências com uma longa tradição, como já tivemos ocasião de analisar a propósito do recrutamento dos empregados⁵⁵⁴. A vantagem para o empregado era que, com a graduação, passava a gozar de um estatuto superior ao dos seus pares, ficando em melhor posição para ser, de facto, promovido no futuro.

Esta situação privilegiada foi considerada uma injustiça no processo de selecção. Em 1859, Francisco da Silva Ferrão advogava a sua supressão definitiva, tendo como modelo a reforma levada a cabo na Bélgica, depois de destacar os seus inconvenientes para a ordem das repartições:

“Ou o seu direito em certo modo adquirido pela graduação, lhes firma um de preferencia e de expectativa ao logar correspondente que primeiro vagar, e a promoção é n'esse caso uma grave injustiça aos concorrentes de maior merito, ou a preterição do graduado, que se presume ser feita por distinção na sua classe, causa a este um certo desaire, uma affronta, que mal póde esquecer, de que resulta uma certa má vontade e desharmonia entre empregados da mesma repartição, o que sempre, mais ou menos, é nocivo ao serviço do estado, alem da apparente contradicção para o governo, comparado o facto da graduação anterior com o facto da preterição posterior”⁵⁵⁵.

A nomeação em oficial maior graduado era, por outro lado, uma honra dada regra geral ao fim de muitos anos de serviço e por impossibilidade de progressão na carreira. É esse o caso, por exemplo, do já mais de uma vez citado Luz Soriano. Se se conferir a média de idades dos oficiais maiores graduados da Secretaria de Estado da Fazenda em 1840, que ronda os 60 anos, como está presente na tabela de idades acima representada, esta realidade torna-se mais nítida⁵⁵⁶. A média de idades dos oficiais maiores graduados da Secretaria de Estado da Guerra é mais baixa. No entanto, verificando o documento

⁵⁵⁴ Cf. Hespanha, 1990a, pp. 135-204 e Bourdieu, 1997a, pp. 55-68. Sobre a lógica de retribuição de serviços no momento do recrutamento, cf. Parte II, Capítulo II, 1. e 2.

⁵⁵⁵ *Relatorio dirigido ao Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda a que se refere a Portaria do mesmo Ministerio de 30 de Março de 1859*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1859, pp. 13-14.

⁵⁵⁶ Cf. Tabela 9, Parte II, Capítulo II, 2.

original, o *Livro Mestre* da SENG, observa-se que se baseia em apenas dois empregados: José Maria de Barcelos e José Silvestre de Andrade. Ambos iniciaram as suas carreiras como amanuenses de segunda classe em 1822, percorrendo ao longo dos anos as categorias intermédias, e recebendo a sua graduação em oficial maior perto do ano de 1840, data em que foram registadas das suas idades: o primeiro em 1838 e o segundo no próprio ano de 1840. José Maria de Barcelos conseguiria atingir o topo da carreira burocrática dez anos depois, ao ser nomeado oficial maior da secretaria⁵⁵⁷.

Se se isolarem os empregados que atingiram o topo da carreira na primeira metade do século XIX, sendo nomeados nas categorias de oficiais maiores graduados ou mesmo efectivos (tabela 12), verifica-se que um total de 41 oficiais conseguiram a honra de serem graduados em oficiais maiores. Contabilizando todos os empregados que chegaram a oficiais das secretarias de Estado entre 1822 e 1851 (224, segundo a tabela 11), chega-se à conclusão que esta honra não seria generalizada a todos os oficiais, representando apenas 18% do total. Só deste modo esta nomeação poderia servir de distinção. Por outro lado, ela permitia praticamente triplicar o número de oficiais que atingiam o topo de carreira, uma vez que apenas 23 do total de oficiais (cerca de 10%) chegavam a ser oficiais maiores efectivos.

Tabela 12: Carreiras dos oficiais maiores
graduados e efectivos

Burocráticos A21OOMg	5
Burocráticos A21OOM	3
Burocráticos A1OOMg	3
Burocráticos A1OOM	2
Burocráticos OOMg	33
Burocráticos OOM	17
Burocráticos OM	1
Total	64
Total de Omg	41
Total de OM	23
Total	64

⁵⁵⁷ Cf. AHM, DIV/ 3/ 4/ A02/ 4, n.ºs 2. e 3.

No início deste capítulo, vimos como uma parte significativa dos empregados ministeriais na primeira metade do século XIX, cerca de 40%, se manteve, apesar da instabilidade política e das vozes acusadoras das supostas purgas das repartições, em serviço oficialmente mais de vinte anos⁵⁵⁸. Na altura, para efeitos da análise sobre a politização das repartições, não incluímos os empregados com carreiras finalizadas antes de 1820 ou iniciadas depois de 1848. Se agora contabilizarmos todos os 480 empregados administrativos – burocráticos e porteiros – dos serviços centrais das secretarias de Estado presentes na nossa base de dados esse valor ascende aos 43%. Desses, cerca de metade – 21% - teve carreiras de duração superior a 30 anos. No gráfico e na tabela seguintes, reproduzimos esses dados, distribuídos por empregados e por número de anos de serviço, agrupados em quinquênios.

**Tabela 13: Anos de duração das carreiras dos
empregados das secretarias de Estado na primeira
metade do século XIX**

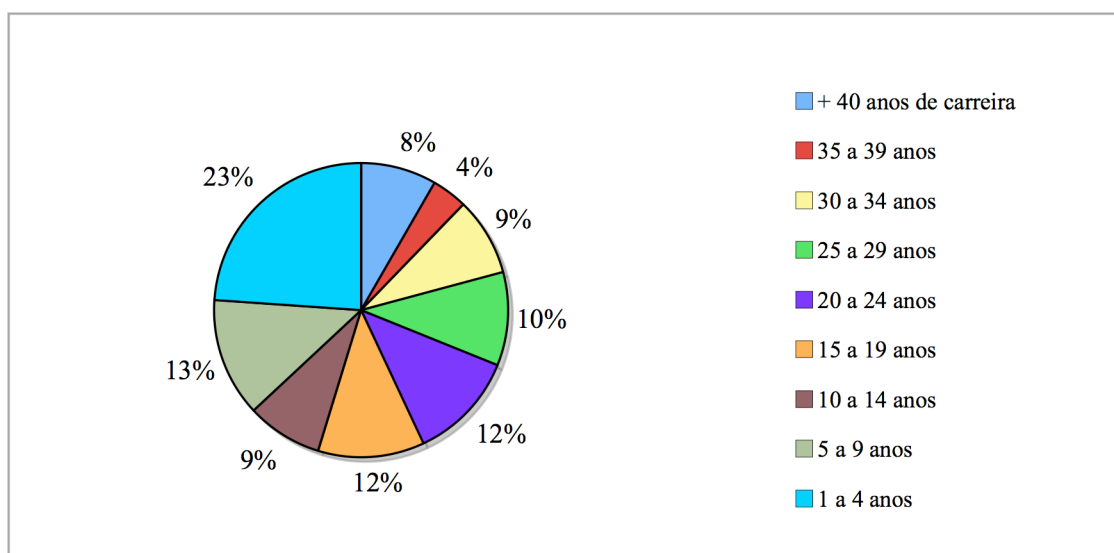
Duração da Carreira	N.º de Funcionários	%
+ 40 anos	40	8
35 a 39 anos	19	4
30 a 34 anos	41	9
25 a 29 anos	49	10
20 a 24 anos	57	12
15 a 19 anos	56	12
10 a 14 anos	41	9
5 a 9 anos	62	13
1 a 4 anos	115	23
	480	100

A fatia mais grossa pertence, de facto, aos empregados que tiveram carreiras muito curtas, de menos de cinco anos (23% do total). Esses foram em grande medida as vítimas da instabilidade política dentro das repartições ministeriais, quase todos

⁵⁵⁸ Cf. Tabela 7, Parte II, Capítulo II, 1.

admitidos logo depois da reforma de 1822 ou nos anos que imediatamente precederam o governo absoluto de D. Miguel. No entanto, convém repetir novamente que estes são valores mínimos, uma vez que se baseiam nas publicações dos *Almanaques*, que não existem para todos os anos. Neste período, não foram publicados durante dez anos, de 1827 a 1836.

Gráfico 8: Anos de duração das carreiras dos empregados das secretarias de Estado na primeira metade do século XIX



A média geral de anos de duração da carreira de todos os empregados administrativos das secretarias de Estado na primeira metade do século XIX, incluindo porteiros, foi de cerca de 17 anos e meio.

Para tentarmos perceber as variações da duração das carreiras por épocas, isolámos as carreiras dos empregados listados nos almanaques de 1805, 1814, 1823, 1826, 1837, 1843 e 1848, deixando de fora os dados relativos aos restantes empregados tratados. Na tabela 14 e no gráfico 9 representámos as médias de anos de carreira, calculadas para os anos referidos.

Os valores obtidos permitem distinguir três momentos distintos:

1. Antes da Revolução de 1820, em que a média de duração das carreiras oscilou entre os 20 e os 25 anos;

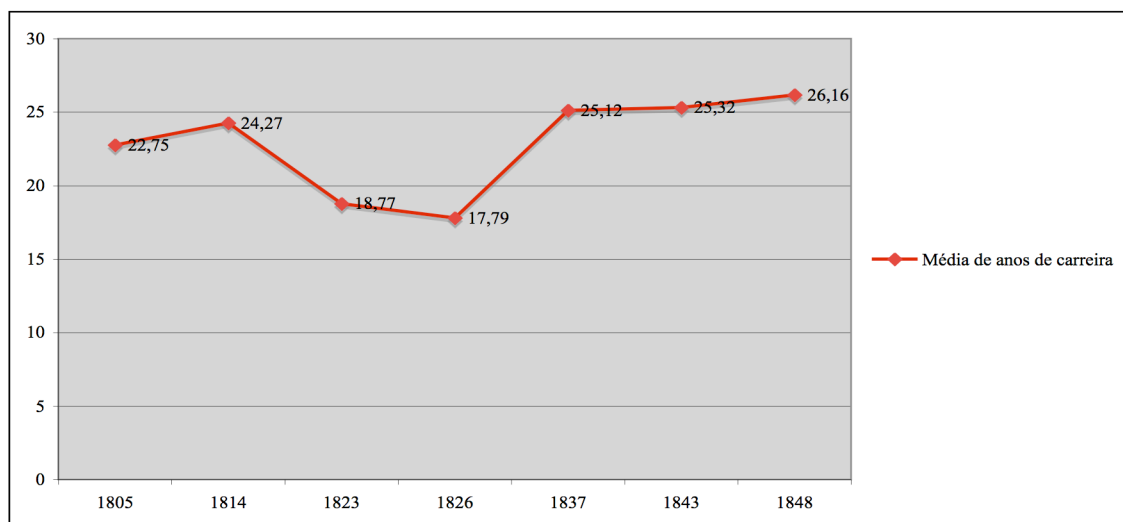
2. Entre os anos de 1820 e de 1834-1837, em que a média de total de anos de um empregado ao serviço das secretarias de Estado andou entre os 15 e os 20 anos;

3. O período subsequente à Revolução de Setembro, altura em que os empregados tiveram em média carreiras com duração acima dos 25 anos.

Tabela 14: Média de anos de carreira dos empregados das secretarias de Estado
por épocas

	1805	1814	1823	1826	1837	1843	1848
N.º Empregados	111	100	122	169	172	191	191
Média de anos de carreira	22,8	24,3	18,8	17,8	25,1	25,3	26,2

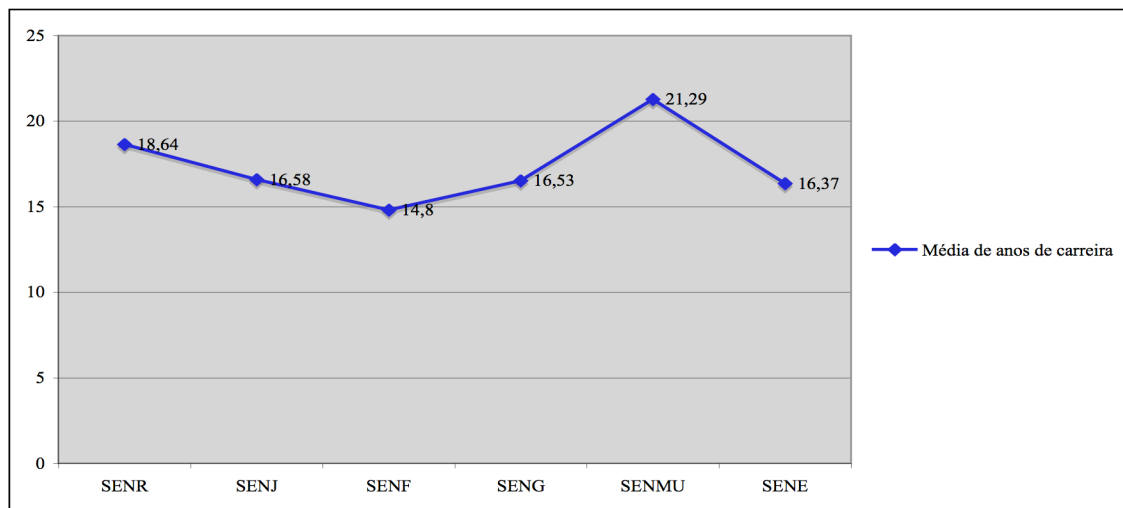
Gráfico 9: Média de anos de carreira dos empregados das secretarias de Estado
por épocas



O período que fez baixar a média geral da duração das carreiras dos empregados ministeriais foi, portanto, o segundo, correspondente grosso modo à década de oposição entre liberais radicais, moderados e absolutistas, até à imposição definitiva da monarquia constitucional em 1834. Tanto mais que foi neste período que o número total

de empregados burocráticos das secretarias de Estado mais cresceu, como vimos na parte correspondente⁵⁵⁹.

Gráfico 10: Média de anos de carreira dos empregados por secretaria de Estado



Se, por outra perspectiva, compararmos as médias de duração das carreiras dos empregados por Secretaria de Estado, o que fizemos no gráfico 10, verificamos que, por um lado, era a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda que oferecia menos segurança aos empregados, com um valor inferior à média geral e que, por outro, eram os empregados da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar que gozavam da maior estabilidade, geralmente com carreiras bastante mais longas que os servidores das suas congêneres.

Seja qual for a perspectiva de análise, as médias de duração das carreiras dos empregados das secretarias de Estado eram relativamente elevadas, confirmando o que já se concluiu acerca das purgas políticas das repartições. Pode dizer-se, deste modo, que a continuidade das chefias administrativas dos ministérios da Regeneração, observada por Pedro Tavares de Almeida, foi um fenómeno de longa duração válido

⁵⁵⁹ Cf. Parte I, Capítulo IV, 3., Gráfico 2.

para todo o século XIX⁵⁶⁰. Essa continuidade era, por um lado, assegurada pelo modelo de gestão do pessoal instituído pela reforma legal de 1822. Por outro lado, era considerada essencial para o regular funcionamento do expediente das secretarias de Estado, mesmo para os ministros mais pressionados pelas suas solidariedades políticas e sociais e mais ambiciosos no aumento da sua base de apoio e capacidade de acção.

5. O estatuto oficial dos empregados

José Martiniano da Silva Vieira, amanuense da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra de 1824 a 1832, que temos citado abundantemente, escreveu mais do que uma vez que, não só os secretários de Estado eram representantes directos do rei e as secretarias eram consideradas Paço Real, como os seus empregados tinham o estatuto de Criados da Casa Real⁵⁶¹. Inicialmente, como tivemos oportunidade de observar logo no início deste trabalho, os empregados das secretarias do rei serviam na sua residência, em local próprio indicado para o efeito, sendo então identificados como servidores domésticos do monarca. Como os outros criados da casa real, os oficiais das secretarias ajudavam o rei no cumprimento dos seus deveres. Progressivamente, a partir de 1736, as secretarias de Estado, com os seus empregados, foram-se autonomizando da figura real e, depois, do próprio secretário de Estado respectivo.

O aumento das suas funções, bem como a sua autonomia de funcionamento, no entanto, nunca foram totais, nem em quantidade nem em complexidade. Nem mesmo com o advento do regime liberal, em 1820, ou com a reforma das secretarias de Estado de 1822. Nos debates parlamentares que antecederam esta legislação, esteve sempre presente a ambiguidade de estatuto das secretarias de Estado e dos seus empregados, como vimos no lugar correspondente⁵⁶². Nas discussões das cortes constituintes vintistas acerca do poder dos secretários de Estado na admissão e demissão dos empregados das secretarias, as opiniões dividiam-se quanto ao estatuto desses

⁵⁶⁰ Cf. P. T. de Almeida, 1995, pp. 247-248.

⁵⁶¹ Cf. Vieira, 1848, pp. 274 e 350 e 1851, p. 14.

⁵⁶² Cf. Parte I, Capítulo II, 1.

empregados, ora considerados servidores dos ministros, sobre quem recaía a responsabilidade política pela prestação das secretarias, ora considerados como servidores do Estado, uma das peças do sistema administrativo unitário constitucional. No fim, como vimos, os parlamentares votaram majoritariamente para que os oficiais não fossem amovíveis segundo a vontade do ministro, ganhando o partido que defendia a sua independência. De qualquer forma, é esclarecedora da divisão de perspectivas em confronto o resultado da votação: 56 votos pelo não, contra 46⁵⁶³.

O estatuto e a autonomia das secretarias de Estado e dos seus empregados foram sempre ambíguos ao longo de toda a primeira metade do século XIX. Nos debates parlamentares, discutiu-se recorrentemente a competência das cortes de intervirem na organização interna dos ministérios. Em Maio de 1839, por exemplo, Paulo Midosi opunha-se veementemente a essa intervenção, advogando que era da exclusiva competência dos secretários de Estado. Às cortes cabia somente regular o seu pessoal para evitar o aumento da despesa pública e limitar o possível despotismo dos ministros⁵⁶⁴.

Em termos constitucionais, como vimos, os empregados das secretarias de Estado, assim como a sua organização, eram remetidos para regulamentação posterior. Tanto a Constituição de 1822, como a Carta de 1826 e a Constituição de 1838, atribuíram o poder executivo ao rei através dos seus secretários de Estado. As competências das secretarias de Estado e dos seus empregados derivavam deste enquadramento constitucional. Apesar dos dois últimos textos constitucionais demonstrarem uma autonomização do poder dos secretários de Estado, enquanto “ministério”, e apesar dos oficiais não poderem ser demitidos livremente pelos ministros, para todos os efeitos, constitucionalmente, cada empregado ministerial não tinha autoridade própria e não era neste sentido um funcionário público⁵⁶⁵.

⁵⁶³ Cf. DP, Sessão de 11 de Abril de 1822.

⁵⁶⁴ Cf. DP, Sessão de 3 de Maio de 1839, p. 349.

⁵⁶⁵ Como os empregados dos ministérios no período da Revolução Francesa não o eram, apesar das diferenças entre os empregados das secretarias, nos finais do Antigo Regime, em Portugal, regidos por um regime de ordenados e considerados empregados do rei, e em França, totalmente dependentes do ministro respectivo. Cf. Patault, 1986, pp. 390-393.

Por outro lado, Martiniano Silva Vieira reportava-se à década de vinte, ao período que antecedeu a suspensão do constitucionalismo por D. Miguel, na qual ainda estavam em funcionamento os conselhos e os tribunais superiores do Reino. A partir de 1832, com a implantação definitiva da Monarquia Constitucional e o desmantelamento das instituições jurisdicionais de Antigo Regime, o expediente das secretarias de Estado aumentou substancialmente, tornando inevitável o aumento da autonomia dos empregados ministeriais. Talvez fosse esta a razão pela qual o termo funcionário tenha sido cada vez mais utilizado, mesmo que minoritariamente, como sinónimo de empregado, aplicado a todos os empregados públicos, incluindo empregados ministeriais.

O termo funcionário já existia em Portugal no final do século XVIII, mas a expressão “funcionários públicos” só se generalizou a partir dos anos 30 do século XIX, em consonância com o que sucedia em França, onde o conceito fora vulgarizado e teorizado⁵⁶⁶. Na primeira edição do *Dicionário* de Moraes, de 1789, para citar um exemplo, não se encontra a definição de funcionário. No lugar da explicação de função esta compreende a actividade do magistrado:

“FUNCCÃO, s.f. Exercício de faculdades físicas: v.g. as *funções vitais do corpo*. §. De faculdades morais; as funções, e vezes do magistrado”⁵⁶⁷.

Só na edição de 1831 aparece já a entrada individualizada de funcionário, aplicando a designação a todos os empregados - “O que goza, exerce funções, officios Moraes, official de qualquer repartição do Governo” – acrescentada, em 1844, com – o “que exerce algum cargo, ou occupação em algum ramo de administração publica”⁵⁶⁸. No decreto de 1822 que reformou as secretarias de Estado, para dar outro exemplo, não foi usado nunca o termo funcionário. Já nos documentos oficiais das décadas de 30 a 50, o termo empregado era ainda dominante, sendo, no entanto, muitas vezes substituído pela designação funcionário, sem critério aparente⁵⁶⁹.

⁵⁶⁶ Cf. Guglielmi, 1991, pp. 215-236.

⁵⁶⁷ A. M. Silva, 1789, Tomo II, (p. 67).

⁵⁶⁸ A. M. Silva, 1831, Tomo I, p. 67 e 1844, Tomo I, p. 72.

⁵⁶⁹ Cf., por exemplo, a legislação sobre as secretarias de Estado que temos vindo a utilizar ou o *Regulamento para os Empregados da Secretaria d'Estado dos Negocios da Fazenda*, Lisboa, Imprensa

Haveria contudo uma diferença de estatuto oficial entre as diversas categorias de empregados das secretarias de Estado. Desde logo, entre empregados menores e o que temos vindo a denominar de empregados administrativos ou burocráticos. Pertencer à carreira administrativa das secretarias de Estado garantiria imediatamente um estatuto elevado, por participar no despacho dos negócios da administração central do Estado, tradicionalmente próxima da figura real. Depois, como vimos, mesmo se se fazia parte das categorias inferiores da carreira, isso significava uma possibilidade de ascensão.

Mas havia também uma diferença entre o estatuto dos oficiais e o dos amanuenses. Logo que foi proposta em cortes a criação das novas categorias, elas tinham como base uma distinção de funções, entre os que deviam gerir e decidir e os que deveriam executar e registar⁵⁷⁰. Honoré Balzac, analisando a situação dos empregados ministeriais franceses da mesma época, fazia a divisão entre o que ele considerava serem os funcionários e os homens de Estado. Para ele, o funcionário era “um homem que vive do seu ordenado e que nada mais sabe fazer do que remexer e escrevinhar em papéis”. Adiante defendia: “onde termina o funcionário, começa o homem de Estado”⁵⁷¹. Segundo esta definição, quem seriam os homens de Estado nos ministérios portugueses da primeira metade do século XIX? Os secretários de Estado, sem dúvida, e talvez os empregados que tinham algum poder de decisão. Os sub-secretários de Estado, pela sua formulação original, deveriam existir precisamente para substituir os funcionários por homens de Estado na direcção administrativa das secretarias. Como vimos, esta concepção não teve, no entanto, sucesso. Possivelmente, os oficiais maiores e os oficiais que eram chefes de repartição ou de direcção, com poderes decisórios efectivos, pudessem ser considerados de alguma maneira, segundo os termos colocados por Balzac, homens de Estado, mas certamente não todos os oficiais.

Às diferentes funções correspondiam diversas remunerações, como vimos, que não eram de desprezar no efeito de distinção que produziam entre as diferentes classes de empregados. Em termos de direitos políticos eram determinantes.

Nacional, 1844 ou ainda os relatórios oficiais sobre as secretarias de Estado editados por Francisco António Fernandes da Silva Ferrão a partir de 1859.

⁵⁷⁰ Cf. Parte I, Capítulo II, 1.

⁵⁷¹ Balzac, 1995 (1841), pp. 8-9.

Pela Carta Constitucional de 1826, para se poder votar nas assembleias paroquiais, além de outros requisitos, tinha de se ter um mínimo de renda líquida anual de cem mil réis, “por bens de raiz, industria, comércio, ou empregos”, e, para poder votar na eleição dos Deputados, um mínimo de renda líquida anual de duzentos mil réis⁵⁷². Como se pode constatar pelos valores apresentados na tabela 4, representada quando tratámos dos ordenados dos empregados das secretarias de Estado, todos eles podiam votar em ambas as eleições, mesmo depois das suas remunerações terem sido reduzidas em 1836⁵⁷³.

Já para poderem constar das listas eleitorais e serem eleitos deputados, os cidadãos deveriam ter quatrocentos mil réis de renda líquida anual⁵⁷⁴. Segundo este limite censitário, entre os empregados ministeriais, seriam elegíveis o oficial maior e os oficiais ordinários, os amanuenses de primeira classe e o porteiro. Excluídos da possibilidade de vir a ocupar um assento na assembleia de deputados ficavam os amanuenses de segunda classe e os restantes empregados menores das secretarias de Estado. Nenhum poderia, pela sua condição de empregado de Secretaria de Estado, vir a ser Senador, segundo os critérios de acesso para aquela Câmara estabelecidos pela Constituição de 1838⁵⁷⁵.

Todos os empregados dos ministérios, ao deterem direitos políticos mínimos, pertenceriam então à classe média que, segundo Luís Nuno Espinha da Silveira, já nos anos 30 teria alguma expressividade nacional⁵⁷⁶.

Por tudo o que ficou dito, podemos dizer que as categorias estavam bem hierarquizadas dentro e fora das repartições. Não contando com os ministros, a ordenar os empregados existiriam, pelo menos, cinco patamares distintos:

1. Oficiais maiores, oficiais maiores graduados e chefes de repartição.

⁵⁷² *Carta Constitucional* de 1826, Título IV, Capítulo V, Artigos 65.º e 67.º A *Constituição* de 1838 baixou o mínimo de renda anual para 80\$000 relativamente às eleições paroquiais, o que não é significativo no que toca aos empregados das secretarias de Estado.

⁵⁷³ Cf. Parte II, Capítulo II, 3.

⁵⁷⁴ Cf. *Carta Constitucional* de 1826, Título IV, Capítulo V, Artigo 68.º

⁵⁷⁵ Cf. *Constituição* de 1838, Título V, Capítulo V, Artigo 77.º

⁵⁷⁶ Cf. Silveira, 1988, pp. 422-444.

2. Oficiais ordinários.
3. Oficiais graduados, amanuenses de primeira e porteiros.
4. Amanuenses de segunda.
5. Empregados menores – ajudante de porteiro, contínuos e correios.

Em primeiro lugar, como não podia deixar de ser, estava o oficial maior que dirigia o funcionamento administrativo da sua secretaria de Estado⁵⁷⁷. Era uma figura com estatuto social elevado, reconhecido pelo seu ordenado e pelos seus poderes administrativo e político concretos, formalizados na atribuição da carta do Conselho de Sua Majestade. Próximos do estatuto do oficial maior, estavam os oficiais maiores graduados que a essa categoria honorífica tinham chegado por reconhecimento de anos de serviço e os oficiais chefes de repartição que, principalmente a partir das reformas dos anos 40, começam a concorrer de facto com os oficiais maiores no acesso privilegiado ao secretário de Estado e às principais decisões políticas e administrativas.

Num segundo grau, estariam os oficiais ordinários. Eram inamovíveis, auferiam de rendimentos elevados, entre os ordenados e a sua parte dos emolumentos, cabia-lhes uma função administrativa mais próxima da gestão do que da execução, além de que politicamente poderiam fazer parte das listas eleitorais para a Câmara de Deputados. A categoria dos oficiais ordinários representava a continuidade com a configuração dos empregados ministeriais que tinha sido definida em meados do século XVIII: empregados pagos em ordenados e de carácter vitalício, cujos direitos adquiridos não podiam ser desprezados e apenas estavam limitados pela obrigatoriedade de serem fieis à ordem política (constitucional) e cujo estatuto os colocava no âmbito da casa real.

Abaixo dos oficiais ordinários, estavam os oficiais graduados, os amanuenses de primeira classe e os porteiros⁵⁷⁸. Apesar das primeiras categorias pertencerem à carreira burocrática e a terceira não, todas tinham ordenados intermédios que, em termos políticos, as colocavam no acesso à carreira parlamentar. É verdade que os oficiais graduados e os amanuenses de primeira classe tinham a grande vantagem de estarem

⁵⁷⁷ Cf. Parte II, Capítulo I, 3.

⁵⁷⁸ Infelizmente não fomos capazes de determinar se os oficiais graduados tinham direito a emolumentos. Se isso acontecesse, a importância da graduação seria muito maior, colocando estes empregados no patamar hierárquico superior.

em posição de serem promovidos a oficiais e que, de facto, como vimos, o eram⁵⁷⁹. No entanto, tanto as competências dos amanuenses de primeira classe, como as dos porteiros, incluíam funções de gestão e execução, tendo algumas responsabilidades relativamente ao pessoal inferior e devendo executar os registos e outras tarefas que os seus superiores lhes ordenassem.

Em quarto lugar, estariam os amanuenses de segunda classe. Pertenciam à carreira administrativa das secretarias de Estado, o que lhes conferia algum estatuto e a esperança de poderem ser promovidos nas categorias superiores das secretarias, o que, na realidade, raramente acontecia⁵⁸⁰. No entanto, eram completamente dependentes dos ministros e dos empregados superiores (uma vez que podiam ser livremente demitidos por iniciativa própria dos primeiros ou por influência dos últimos) e tinham salários realmente baixos (a partir de 1836, eram quase metade dos dos amanuenses de primeira classe e metade do valor mínimo para poder almejar a ser deputado da nação). No tratamento do expediente, eram meros executantes, a quem eram relegadas as tarefas mais ingratas, como as cópias.

Na base da escala de pessoal estavam os empregados menores das secretarias, meros auxiliares materiais no desenrolar, cumprimento e comunicação das tarefas desenvolvidas pelos restantes membros das repartições ministeriais.

⁵⁷⁹ Cf. Gráfico 10, Parte II, Capítulo II, 4.

⁵⁸⁰ Cf. *Idem*.

CAPÍTULO III

ADMINISTRAR O EXPEDIENTE

1. A gestão interna do trabalho corrente

Secretário de Estado, oficial maior, oficiais, amanuenses, porteiros e restantes empregados menores organizavam-se nas repartições estabelecidas pelas diferentes reformas de cada ministério para se dedicarem ao expediente, como era denominado o despacho ordinário dos negócios⁵⁸¹.

Ao longo da vigência da Monarquia Constitucional, as reformas das secretarias de Estado, ao pretenderem uniformizar e racionalizar a estrutura e as competências das repartições e as carreiras dos empregados, tinham como preocupação central a disciplina desse expediente. Desde a Revolução de 1820 até às diversas reformas ministeriais da segunda metade do século XIX, a formalização de regras precisas de funcionamento era vista como uma maneira de alcançar o pretendido carácter neutral da administração central e também um maior controlo das decisões ministeriais⁵⁸². Desse disciplinamento fez parte uma definição cada vez mais fina das formas de tramitação e de registo dos processos administrativos que passavam pelas repartições.

Para a primeira metade do século XIX, podemos identificar, *grosso modo*, nas secretarias de Estado, três períodos com distintas tendências de organização do trabalho corrente⁵⁸³:

⁵⁸¹ “Expediente, s.m. Meyo, que facilita a execução, conseguimento de algum negocio [...] §. Conselho, onde se expedem os negocios. *M. Lus.* 5.f.27. §. Os negocios, que se hão-de despachar: v.g. *está informado do expediente de hoje*. § Despacho ordinario: v.g. “era Secretario do expediente” V. Goes, *Cron.Man.* P. 1. 9.”, in A. M. Silva, 1813, Tomo I, p. 799.

⁵⁸² A preocupação de efectivamente formalizar e uniformizar os procedimentos vai estar na base das importantes reformas de 1859, cf. P. T. de Almeida, 1995, pp. 251-259.

⁵⁸³ É necessário fazer uma ressalva: a reconstituição da organização do expediente e a identificação das suas diferentes fases foram estabelecidas através dos regulamentos e dos arquivos das diferentes

1. Do Antigo Regime a 1834 – Classificação temática geral dos processos.
2. De 1834 à restauração da *Carta Constitucional* em 1842 – Medidas pontuais de organização da correspondência recebida e introdução de novas práticas de tramitação e registo.
3. De 1842 a 1851 – Afinamento da disciplina do expediente e tendência para a sua organização constar dos regulamentos oficiais.

Assim, até 1834, não houve, em termos gerais, uma imposição formal de novas regras de tramitação e registo no conjunto das repartições ministeriais. As secretarias de Estado organizar-se-iam pelos regulamentos pontuais e maioritariamente informais que iam recebendo, incorporando práticas de processamento administrativo comuns a todo o tipo de repartições. Os oficiais maiores distribuiriam os negócios pelos oficiais, organizados por mesas ou repartições com alguma especialização flexível. Existiriam livros da porta em todas as secretarias, onde se registavam os despachos e a partir dos quais o porteiro podia informar as partes dos mesmos⁵⁸⁴. Também existiriam outros livros de registo específicos para cada secretaria de Estado, onde, por exemplo, se anotava a correspondência com as diversas autoridades públicas e a promulgação de legislação. Estes livros e os seus índices onomásticos existiam desde o Antigo Regime, funcionando como instrumentos de recuperação da informação⁵⁸⁵.

O único regulamento dos anos vinte com uma secção especialmente dedicada ao tratamento do expediente foi o plano da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra de Outubro de 1821. Promulgado em consequência da separação dos Negócios Estrangeiros e dos Negócios da Guerra, a sua publicação no *Diário do Governo* incluiu o relatório enviado pelo secretário de Estado ao rei e o decreto com a nova estrutura da

secretarias de Estado, em estados muito diferentes de conservação e tratamento. A análise da organização do expediente reflecte portanto essas diferenças, ao incidir mais nos casos das secretarias de Estado do Reino e da Guerra. Não deixaremos, contudo, de comparar estas com as restantes repartições ministeriais, quando for possível fazê-lo.

⁵⁸⁴ Cf. os livros da porta existentes no arquivo da SENR desde 1795, in IAN/TT, *Ministério do Reino*, Livs. 1781-2013. Sobre a função e a estrutura dos livros da porta no final do Antigo Regime, cf. Subtil, 1996a, pp. 122-125.

⁵⁸⁵ Cf. Subtil, 1996a, pp. 129-133.

secretaria de Estado, seguido por umas “Instruções gerais”⁵⁸⁶. Estas instruções debruçavam-se precisamente sobre a “organização do serviço”, estabelecendo regras que ao longo de toda a primeira metade do século XIX seria possível encontrar em projectos de organização das seis secretarias de Estado: oficial maior como director administrativo da secretaria geral e principal interlocutor desta com o secretário de Estado; organização dos papéis por assunto ou indivíduos; reunião de todos os negócios relativamente a um assunto ou indivíduo; instituição das notas de remessa na tramitação de papéis entre repartições; existência de livros de registo de entrada (um de partes e outro de officios); identificação dos papéis por repartição e por número de entrada (sistema de cotas); e formalização do registo de decisão no officio ou requerimento respectivo e no livro da porta. Algumas destas regras já existiriam nas repartições públicas, outras terão sido impostas pela primeira vez. Apesar da sua publicação ter tido logo alguma repercussão nas restantes secretarias e nos seus empregados, não se verificou a sua adopção oficial.

A partir da nomeação dos primeiros governos de D. Maria II, depois da vitória definitiva dos liberais e acompanhando a tendência para uma maior regulamentação das repartições ministeriais, foram globalmente introduzidas nas secretarias de Estado práticas de controlo dos trâmites processuais. A definição progressiva de regras cada vez mais standardizadas de procedimento administrativo respondia, por um lado e em termos teóricos, aos valores liberais da uniformidade do Estado e, por outro, às necessidades concretas de responder ao aumento exponencial do expediente das secretarias de Estado, verificado com a extinção dos conselhos e tribunais de Antigo Regime.

Em 1847, um contemporâneo não identificado, já citado anteriormente, expressava bem a forma como a efectivação das reformas administrativas de 1832 tinha alterado o volume e a natureza do trabalho das repartições ministeriais:

“[...] isto hoje que as secretarias d’estado são quasi tribunaes para crearem medidas, e resolverem os negócios, apenas com o auxilio do procurador geral da coroa (que ainda quando seja mui hábil não póde fallar de *omni scibili*) e differem muito das antigas secretarias, cujo officio apenas consistia em darem a forma de aviso, decreto,

⁵⁸⁶ Cf. *Diário do Governo*, N.º 237, 6 de Outubro de 1821, pp. 529-532.

alvará, ou carta de lei, às consultas dos diversos tribunaes que então preparavam a resolução dos tão vários e difficeis negócios do serviço publico”⁵⁸⁷.

Em Agosto de 1833, foram logo mandados cancelar todos os livros de registo público “que serviram durante a usurpação”, e recolher ao Arquivo da Torre do Tombo, ordenando que se passassem a registar “em novos Livros os Diplomas passados pelo Governo Legitimo de Sua Magestade a Senhora D. Maria II”⁵⁸⁸.

Na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino introduziram-se, de facto, novos livros de registo e em maior quantidade. Cada repartição passou a ter livros próprios, onde passaram a ser registados todos os documentos que nelas davam entrada. Estes livros de registo eram compostos por vários elementos distribuídos pelas respectivas colunas: “Número / Natureza do Negócio / Nomes / Data de Entrada / Decisões”. O número era ordenado por entrada; a natureza do negócio descriminava a pretensão; os nomes indicavam os pretendentes particulares ou as instituições; na data de entrada registava-se a data de recepção do primeiro documento na respectiva repartição; e nas decisões iam-se listando os sucessivos despachos a que o negócio ia sendo sujeito com as respectivas datas⁵⁸⁹.

Através destes registos podia averiguar-se a existência, o andamento e o arquivo dos processos, ficando registado o tempo de resolução dos mesmos, ou a necessidade de outras diligências, como quando se verificava a falta ou demora de respostas a consultas internas ou externas à secretaria.

Um livro à parte, dividido alfabeticamente pela margem direita constituía o índice do respectivo livro de registo. Neste se listavam os nomes dos requerentes, por nome próprio, os dos seus cargos ou das instituições a que pertencia o negócio⁵⁹⁰. Os índices organizados desta maneira não eram ferramentas novas, uma vez que se podem encontrar nos arquivos inúmeros exemplares semelhantes para séculos anteriores. A indexação por nome próprio explicava-se desde o Antigo Regime pela flexibilidade de utilização dos nomes de família. Os indivíduos não usavam sempre os mesmos apelidos

⁵⁸⁷ *Autopsia dos Partidos Políticos...*, pp. 31-32.

⁵⁸⁸ Cf. Decreto de 14 de Agosto de 1833, in *COLP*, 1833, p. 13.

⁵⁸⁹ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Livs. 1766 e 1773.

⁵⁹⁰ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Livs. 1766-A e 1889.

por uma ordem fixa, pelo que era mais segura a organização pelo primeiro nome. De qualquer forma, os índices dos livros de registo ministeriais facilitavam a tarefa de encontrar um processo específico entre os milhares de papéis que povoavam as secretarias de Estado.

De acordo com o regulamento da Secretaria da Guerra de 1821, a partir do momento em que a entrada do negócio tinha sido registada, era pelo número então atribuído, determinado pela ordem de registo no livro correspondente, que passava a ser identificado o processo. Todos os documentos a ele referentes tinham de estar sempre devidamente identificados pela respectiva cota. Na Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça, por exemplo, escrevia-se a data de entrada a lápis e, por baixo, a repartição também a lápis (ex. “R.Gal”) e o número da cota a vermelho no canto superior esquerdo (“N.º 3518”)⁵⁹¹. Na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, a cota registava-se no canto superior direito a vermelho (ex.: “1R 63” ou “N.º 1749 – 3.ª R.ª”)⁵⁹².

Por outro lado, também a correspondência recebida devia vir correctamente endereçada, indicando a repartição a que se destinava. Em 1837, por exemplo, a Portaria da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino que lista a sua estrutura orgânica foi elaborada precisamente com o objectivo de disciplinar a correspondência que vinha de fora, determinando que os ofícios a si remetidos deviam designar à margem a repartição concreta a que se dirigiam⁵⁹³.

Os livros da porta mantinham-se. Como anteriormente, eram da responsabilidade dos porteiros, sob a vigilância dos oficiais maiores, que neles registavam os despachos, os “papeis expedidos” por todas as repartições de cada ministério. Os livros da porta serviam para controlo interno e para as partes se poderem informar sobre o andamento dos seus negócios⁵⁹⁴. Para registar a saída dos vários tipos de documentos oficiais produzidos pelas secretarias de Estado havia os livros adequados aos negócios de cada repartição: livros de decretos, avisos, mercês, etc.

⁵⁹¹ Cf., por exemplo, IAN/TT, *Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça*, Mç. 158, Cx. 30.

⁵⁹² Cf., por exemplo, IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 1948 ou Anexo 5, 1.

⁵⁹³ Cf. Portaria de 18 de Julho de 1837, in *COLP*, 1837, N.º e Parte I, Capítulo III, 1.

⁵⁹⁴ Sobre a forma de comunicação às partes do andamento dos negócios, o denominado “encontro burocrático”, cf. Parte III, Capítulo III, 1.

Em traços gerais, de 1834 a 1842, os ofícios de autoridades ou requerimentos de particulares chegavam às secretarias de Estado e eram entregues ao oficial maior. Quando não era necessária a autorização expressa do ministro para dar andamento ao negócio, este era distribuído segundo o assunto à repartição competente para ser tratado. Muitos negócios eram logo despachados alegando incompetência da secretaria para os resolver: por exemplo, representações que procuravam a intervenção ministerial em assuntos que buliam com o princípio de separação de poderes; ou de ofícios de autoridades locais ou inferiores que não tinham passado pelas autoridades intermédias responsáveis, desrespeitando a ordem hierárquica de comunicação que se queria impor. Também existiam acções administrativas que resultavam da iniciativa do ministro, em nome da rainha, e em princípio dentro do quadro das suas competências governativas, como iremos analisar adiante, e que assim eram tratadas directamente entre o secretário de Estado e o oficial maior que dirigia os trabalhos necessários.

O tratamento dos processos na generalidade das secretarias de Estado obedecia a muitos dos princípios que já tinham sido enunciados pelo regulamento de 1821 da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra. Uma vez distribuído o negócio pela repartição correspondente, o seu responsável, o oficial chefe da repartição, anotá-lo-ia no livro de registo e distribuí-lo-ia por um oficial, iniciando o que hoje se denomina por fase de instrução⁵⁹⁵. Para o despachar, o dito oficial teria de resumir os seus aspectos, reunir informação relacionada e sugerir a sua resolução ou a consulta de pareceres externos, acessórios ou obrigatórios, mobilizando os amanuenses para estas tarefas. Uma vez resolvido o negócio, o oficial propunha uma resolução que subia para o oficial maior e, quando necessário, seguia para o Ministro, a fim deste dar a sua aprovação ou ordenar alternativas, o que era feito, ou nas margens do próprio documento ou na folha do resumo elaborado pelo oficial. Ao descer novamente para o referido empregado, este, por sua vez, para oficializar a decisão, ou fazia remeter o assunto para onde fosse necessário, ou elaborava (ou mandava elaborar a um amanuense) o decreto, a portaria ou o diploma que o despacho implicava, levando-o depois a assinar. Quando se pretendia a opinião de outros ministros, ou era necessário aferir da legalidade da decisão para o Procurador-Geral da Coroa, ou ainda saber da sua adequação para outras

⁵⁹⁵ Cf. Caupers, 2001, pp. 150-153.

autoridades, o processo era enviado, em original ou em cópia. Mais uma vez, o parecer solicitado era, quase sempre, redigido nas margens do próprio documento. Este era devolvido com ofício de remessa que, ao chegar à repartição competente da secretaria, era registado no campo correspondente do livro de entradas. Todos os documentos relativos a um mesmo assunto eram reunidos no mesmo lugar, usando, quando o volume do processo justificava, linha para coser os papéis uns nos outros, do mais recente para o mais antigo. Se a ele se juntava novo documento, este era cosido por cima dos já anexados⁵⁹⁶. A sua tarefa terminava por escrever no processo, na margem esquerda ao alto a tinta, o despacho dado, passá-lo para o chefe da repartição, que registava a decisão, provisória ou final, no livro de registo, sendo esta comunicada ou entregue ao porteiro, com a autorização do oficial maior⁵⁹⁷. O porteiro recebia a ordem de despacho, registava-a no livro da porta ou nos livros adequados, e, quando necessário, incumbia os correios de fazerem entregar os ofícios relacionados às entidades competentes. Uma vez fechado, o processo passava para o arquivo⁵⁹⁸.

Resumindo, podemos definir o circuito burocrático do expediente neste período em cinco fases:

recepção > distribuição > registo > instrução > despacho

A instrução era aqui a fase mais demorada, compreendendo o trabalho de recolha de informação por parte do oficial responsável, de pedido de pareceres, de resumo e de submissão de proposta de despacho (o denominado despacho interlocutório) à apreciação dos superiores hierárquicos. Como foi descrito, o processo voltava então muitas vezes para a repartição e para o oficial competente com novas instruções, repetindo-se os últimos três passos do circuito até ser estabelecido o despacho definitivo. Na fase de despacho, incluímos o registo da resolução, a produção dos documentos necessários e a sua validação com as fórmulas legalmente válidas, as

⁵⁹⁶ Como ainda hoje se pratica para os processos judiciais.

⁵⁹⁷ Cf. Anexo 5, 1.

⁵⁹⁸ Cf. Almeida, Joana Estorninho de, “Os utensílios burocráticos da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino (1834-1843)”, in P. T. Almeida e Branco (coord.), 2007, pp. 43-46.

assinaturas reais e ministeriais e os selos e o arquivamento do processo e a sua expedição, quando aplicável⁵⁹⁹.

A partir do momento em que os Cartistas, com destaque para Costa Cabral, assumiram o poder, em 1842, foram iniciadas reformas nos serviços centrais dos ministérios, desenvolvidas, já depois da guerra civil, nos finais dos anos 40, como descrevemos anteriormente. A par da criação de novas secções e subdivisões nas secretarias de Estado e da definição mais apertada das atribuições do seu pessoal, alguns dos regulamentos destes anos, precisamente nas pastas que detiveram um papel de destaque no Cabralismo – o Reino e a Fazenda – apareciam com uma novidade: um título especialmente consagrado ao expediente geral da Secretaria de Estado respectiva⁶⁰⁰.

Comparando-os com a reconstituição que fizemos dos procedimentos administrativos a partir dos fundos documentais para o período anterior, verifica-se que não foram introduzidas muitas alterações. A diferença, a não menosprezar, foi a formalização das regras que já antes tinham sido enunciadas pelas instruções anexas ao decreto de organização da Secretaria de Estado da Guerra de 1821 e que eram praticadas implicitamente em todas as secretarias de Estado desde 1834, e que agora passavam a ter de ser seguidas à risca, sem desvios ou excepções. Uma necessidade que terá sido especialmente sentida como necessária nesta época de reformas do Estado e que não se repetirá nas reformas ministeriais subsequentes⁶⁰¹.

No regulamento da Secretaria de Estado do Reino, essas formalidades foram determinadas em 48 artigos, numa descrição muito pormenorizada de como deveria correr o expediente. No plano da Secretaria de Estado da Fazenda, as disposições

⁵⁹⁹ Tirando a fase de registo de entrada nas repartições, este circuito do expediente não seria muito diferente dos já praticados no períodos anteriores, apesar de ser muito difícil reconstituí-los para Portugal. Cf., para Espanha, as fases de tramitação de uma secretaria de Estado de finais do Antigo Regime, que aponta nesse sentido, Gomez Gomez, 1993, pp. 136-188.

⁶⁰⁰ Cf. Título IV, Regulamento da SENR, Decreto de 2 de Agosto de 1843, *in COLP*, 1843, pp. 195-205; Título III, Regulamento da SENF, Decreto de 28 de Setembro de 1844, *in COLP*, 1844, pp. 337-347; Título III, Regulamento da SENEJ, Decreto de 8 de Novembro de 1849, *in COLP*, 1849, pp. 389-400.

⁶⁰¹ Nomeadamente nas reformas das secretarias de Estado verificadas entre 1859 e 1860. Cf. cronologia, no Anexo 1.

relativas ao expediente estendiam-se por 25 artigos. Tanto num articulado como noutro, discorria-se sobre a divisão dos trabalhos pelas repartições antes definidas, a classificação dos papéis, a integridade dos processos, a preparação dos despachos a serem apresentados ao ministro, a recolha de informação, o controlo cuidadoso de todos os papéis e a identificação de todos os ofícios, a correcta comunicação entre repartições da secretaria e da secretaria com outras exteriores a ela, os livros e as formas de registo, os relatórios a preparar e os despachos a propor.

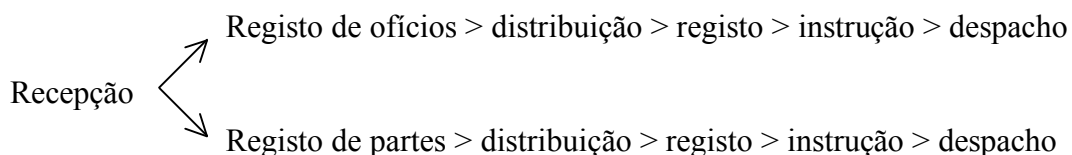
Apesar de não se ter alterado significativamente o circuito que seguiam os processos administrativos, deu-se, de qualquer forma, a introdução de algumas práticas novas. A mais importante terá sido a separação definitiva entre o procedimento administrativo para os requerimentos de partes e o relativo a consultas e ofícios de autoridades públicas, presente em todos os regulamentos desta época que continham uma secção relativa ao expediente⁶⁰². Os livros de registo, já em maior número devido ao aumento do número de secções, duplicaram a partir dessa divisão. Nos planos para a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino (Arts. 64.º e 65.º) e para a Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça (Arts. 19.º e 20.º) foram criados Registos Gerais de Partes e de Ofícios, onde se deveriam passar a registar todas as entradas de processos, antes da sua distribuição pelas secções. Apesar de não compreender esse Registo Geral, a reforma da Secretaria de Estado da Fazenda também estabelecia a separação dos dois tipos de papéis logo após a sua recepção, pelo uso de caixas de entrada de correspondência distintas (Arts. 16.º e 29.º). Na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino essa medida foi logo concretizada para os negócios oficiais⁶⁰³. Em todas as

⁶⁰² Mais uma vez implementando uma prática defendida pela organização de 1821 da SENR, *Diário do Governo*, N.º 237, 6 de Outubro de 1821, p. 531.

⁶⁰³ A colecção de livros de Registo Geral de Ofícios inicia-se logo em 1843, sendo que não há notícia de se terem estabelecido os livros de registo geral de partes. A estrutura destes livros de Registo Geral era semelhante aos livros de registo descritos anteriormente, contendo no fim mais uma coluna para preencher com a repartição a que o negócio fora distribuído. Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Livs. 2014-2023.

secretarias reformadas neste período foram criados novos livros de registo nas subdivisões funcionais, com a estrutura em tudo semelhantes aos do período anterior⁶⁰⁴.

Nesta fase, o circuito burocrático dos processos que se queria estabelecer nas Secretarias de Estado do Reino, da Fazenda e da Justiça podia, assim, ser sintetizado desta forma:



Uma vez que a formalização desta alteração não foi incluída nos regulamentos oficiais, é de supor que, nas restantes secretarias de Estado, se deve ter mantido a versão simplificada do mesmo circuito,.

Por outro lado, os momentos de anotação dos procedimentos na fase de instrução, também foram multiplicados pela obrigatoriedade de passar notas de remessa de documentação e recibos (a colocar no seu lugar), e de elaborar resumos e relatórios (a colocar dentro de capas devidamente identificadas e assinadas pelos chefes de secção respectivos, antes de apresentados ao Ministro), práticas que, apesar de já existirem, eram adoptadas de forma mais irregular⁶⁰⁵.

A preocupação com o controlo dos processos e com a eficácia da organização dos procedimentos administrativos reflectia-se simultaneamente na obrigatoriedade de cada secção em proceder mensalmente a “um Mappa Estatístico do seu expediente, declarando o numero de papeis que tentraram, o numero de despachos que se lançaram no livro da porta, e o das ordens que se expediram”⁶⁰⁶. Estas estatísticas gerais do

⁶⁰⁴ Cf., para a adopção destas disposições na Secretaria de Estado do Reino, IAN/TT, *Ministério do Reino*, Livs. 2044-45.

⁶⁰⁵ Cf. Regulamento da SENG, *Diário do Governo*, N.º 237, 6 de Outubro de 1821, pp. 531-532 e IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2174. Devido à introdução dos livros de Registo Geral de ofícios, muitos documentos, nomeadamente do maço indicado, aparecem com dupla cota: uma do Registo Geral (ex.: “R.G. N 636 L3.”); outra do Registo da repartição (exemplo do mesmo ofício: “1.ªR. L.º 1.º N. 300”).

⁶⁰⁶ Decreto de 2 de Agosto de 1843, in *COLP*, 1843, pp. 195-205, Art. 57.º.

trabalho produzido pelas secretarias de Estado também já existiam anteriormente. O *Diário do Governo* publicava esses mapas nas suas páginas, como que atestando a efectividade do trabalho nas repartições ministeriais. Nos inícios de Abril de 1838, por exemplo, podia ler-se na publicação oficial relativa à Secretaria de Estado do Reino, a seguinte listagem da estatística administrativa da secretaria relativa ao mês de Março:

“Cartas de lei - 4
Cartas, Alvarás, e Patentes - 7
Decretos - 35
Correspondência com as cortes, Offícios - 36
Dita com o ministério - 310
Portarias e officios aos administradores geraes dos diversos districtos administrativos - 378
Idem às repartições dependentes deste ministério - 357
Circulares - 15, que produziram Portarias - 337
Portarias de mercê, e para outros objectos - 17
Patentes da guarda nacional - 4
Requisições de crédito certo - 31
Ditas de crédito incerto - 1
Ordens de pagamento - 46
Guias para o pagamento de direitos - 13
Despachos lançados no livro da porta - 355
Total dos Negócios - 1.931
Além de grande número de cópias, extractos, relações, mappas, etc.”⁶⁰⁷

Esta complexificação do expediente, com o aumento das necessidades de controlo e dos momentos de registo, era transmitida para fora dos ministérios não só através dos actos administrativos e dos mapas estatísticos de expediente publicitados no *Diário do Governo*, como através do contacto directo dos chamados pretendentes com as secretarias de Estado. As pessoas que tinham negócios pendentes com os ministérios dirigiam-se pessoalmente às suas instalações e na casa do porteiro poderiam ter contacto com o livro da porta e as suas classificações. Através desse contacto directo, a organização das repartições e do expediente determinada pelas reformas ganhava forma para a opinião pública, no sentido dado pelos contemporâneos⁶⁰⁸.

Como veremos noutra secção, era por esse contacto com a organização do trabalho administrativo, um conhecimento obrigatoriamente parcelar, que surgiam as

⁶⁰⁷ *Diário do Governo*, N.º 81, Quarta-feira, 4 de Abril de 1838, p. 335.

⁶⁰⁸ Para o desenvolvimento da comunicação entre secretarias e público, cf. Parte III, Capítulo III, 1.

acusações contra o chamado “vício papelista” que os políticos alimentavam, nas câmaras legislativas, pela oposição às políticas ministeriais, e no próprio governo, na defesa de novas reformas das repartições⁶⁰⁹. Em parte, era a essa imagem que os mapas estatísticos vinham responder, procurando com a sua listagem e as suas contabilizações legitimar o expediente das secretarias de Estado.

2. Ofícios, circulares e mapas

Os mapas estatísticos oficiais publicados pelo *Diário do Governo* permitem, só por si, ter uma ideia dos vários tipos de documentação produzidos pelas secretarias de Estado. Desde logo a legislação e as ordens: as leis e os decretos propostos pelas cortes e sancionados pelo rei; a legislação resultante de propostas de lei apresentadas pelas secretarias de Estado e aprovadas pelas câmaras legislativas; as portarias resultantes da actividade regulamentar e executiva do governo ou de uma acção administrativa concreta. Depois, os tipos documentais próprios do trabalho burocrático, como, antes de mais, o ofício, mas também as circulares, as requisições, os guias, as tabelas, os extractos e as relações, entre outros. Estes tipos documentais constituíam os instrumentos de comunicação escrita que as secretarias de Estado utilizavam para obterem, e também fornecerem, informações gerais, pareceres técnicos, pagamentos específicos e fornecimento de materiais. Eram necessários para cumprirem as funções de execução e de fiscalização, assim como para resolverem as inúmeras questões com que as secretarias de Estado eram confrontadas pela correspondência que todos os dias chegava às repartições ministeriais. Todos os documentos tinham um estilo próprio a que os empregados obedeciam, com regras definidas pela tradição administrativa e por objectivos concretos do executivo, que os distinguiam de outros géneros de escrita⁶¹⁰.

Comecemos pelo o ofício. O ofício é a carta oficial emanada de uma instituição. Na época que tratamos, e como ainda hoje acontece, toda a troca de correspondência

⁶⁰⁹ Para a caracterização dessas críticas, cf. P. T. de Almeida, 1995, pp. 248-250. Adiante, no capítulo III, da 3.ª Parte, analisaremos detalhadamente os discursos sobre a burocracia para este período.

⁶¹⁰ Cf. para uma definição e análise da escrita administrativa, Catherine e Jarry, 2005.

entre os ministérios, e entre estes e as autoridades subalternas ou outras instâncias públicas, era endereçada com um ofício que apresentava e resumia o assunto em questão⁶¹¹.

A estrutura e o “frasário oficial” utilizados na composição dos ofícios ministeriais permaneceram estáveis durante toda a primeira metade do século XIX⁶¹². No canto superior esquerdo indicavam o remetente: a Secretaria de Estado e a repartição concreta encarregue do assunto em referência. Neste período, só o Ministério da Guerra e o Ministério do Reino fizeram imprimir papel próprio para os ofícios com o remetente incorporado, a que só se tinha de acrescentar o número da secção correspondente, muito provavelmente porque o primeiro era o único a possuir imprensa própria e porque o segundo tinha acesso directo à Imprensa Nacional, uma vez que esta era uma das autoridades dele dependentes⁶¹³.

No corpo do ofício, escrevia-se a carta propriamente dita, naturalmente manuscrita. A iniciá-la vinha sempre a expressão de cortesia “Ill.mo Snr.” ou o correspondente “Ill.mo e Exmo. Snr”. A rematar utilizava-se, por sua vez, a fórmula: “Deos Guarde a V. Snr.^a, Secretaria de Estado ..., em (dia) de (mês) de (ano)”. A baixo do corpo principal da carta, na margem esquerda o destinatário: “Ill.mo Sr.”, seguido do título do cargo ou do nome do seu detentor.

Entre secretarias de Estado, para os ofícios correntes e formais, que exigiam que a carta fosse assinada pelo ministro da pasta correspondente e remetida ao seu colega de “ministério”, era obrigatório o tratamento de Excelência, sendo que também existia uma fórmula invariavelmente adoptada para iniciar o objecto da carta propriamente dito: “Tenho a honra de comunicar a V. Ex.^a...” ou “Tenho a honra de participar a V. Ex.^a...”

⁶¹¹ Antes do período em estudo parece que a variedade dos documentos de comunicação institucional era maior. No início do século XIX, por exemplo, os avisos eram muito comuns, distinguindo-se dos ofícios por serem provenientes de uma autoridade superior e transmitirem ordens específicas, cf. A. C. D. Martins, 2007, p. 190.

⁶¹² Noção de “frasário oficial” em Zambrino Mazzei, *Principi di officietica*, Firenze, Le Monnier, p. 131, segundo G. Melis e G. Tosatti, em “Il linguaggio della burocrazia italiana tra Otto e Novecento”, in Mazzacane (ed.), 2001, p. 138.

⁶¹³ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2035 e AHP, Correspondência do Ministério do Reino, Secções I e II, cx. 225, 8.

ou “Tenho a honra de enviar a V. Ex.^a...” ou outra expressão equivalente⁶¹⁴. Eis um exemplo:

“Ministério dos Negócios Estrangeiros

Ill.mo e Ex.mo Sr.

Tenho a honra de passar ás mãos de V. Ex.^a a copia inclusa do Decreto, pelo qual Sua Magestade Houve por bem transferir para essa Repartição, a Félix Pereira de Magalhães, official desta Secretaria d’Estado, pelos motivos que do mesmo Decreto se deprehendem.

Deos G.e a V. Ex.^a Secretaria d’Estado dos Negócios Estrangeiros, em 26 de Fevereiro de 1835.

Duque de Palmella

Ill.mo e Ex.mo Sr. Agostinho José Freire”⁶¹⁵.

Entre colegas de diferentes secretarias de Estado o tom era menos formal e não se usava o título de Excelência, apesar das locuções verbais introdutórias serem basicamente as mesmas – como “Comunicar”, “participar”, “levar ao conhecimento de”, “enviar”, etc.⁶¹⁶ -, precedidas quase sempre pela expressão “tenho a honra de”. O ofício de remessa de 1833 entre o official maior da Secretaria de Estado da Fazenda, Casimiro Maria Parrella, e Rodrigo da Fonseca Magalhães, então official maior da Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça, que transcrevemos a seguir, é um exemplo de um ofício um pouco menos formal:

“Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda

Ill.mo Snr.

Por pertencer á Repartição de V. S.^a o negocio de que tracta a Carta inclusa de Bernardino Joaquim da Silva Carneiro, Voluntário Academico, tenho a honra de lho remetter para que V. S.^a se sirva de dar execução ao que S. Ex.^a n'ella ordena: pedindo a V.S.^a queira acceitar os cumprimentos de quem he e sempre será

De V. S.^a

Am.º fiel e Collega Obrig.mo

Cazimiro M.^a Parrella

Secretaria de Estado dos Negocios da Fazenda 24 de Agosto de 1833

⁶¹⁴ Cf., para as expressões semelhantes contidas nos ofícios das diversas secretarias de Estado recebidos pela Secretaria do Reino durante este período, IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mçs. 1950, 2074, 2176.

⁶¹⁵ IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 1950. Outro exemplo em Anexo 5, 1.

⁶¹⁶ Locuções verbais ainda hoje adoptadas nos documentos oficiais. Cf. Catherine e Jarry, 2005, p. 33.

Ill.mo e Snr. Rodrigo da Fonseca Magalhães”⁶¹⁷.

Aqui, a fórmula de despedida utilizada – “Amigo fiel e obrigadíssimo” - era semelhante à que era adoptada entre cartas particulares de cerimónia, se não contarmos com a referência ao facto de serem “colegas”⁶¹⁸.

Nas ordens e pedidos para as autoridades dependentes e outras instituições, o tom dos ofícios era geralmente mais seco, dispensando os títulos e as despedidas cerimoniais⁶¹⁹.

A linguagem utilizada nos ofícios era ainda bastante pessoal, mesmo na troca de correspondência mais formal. Como se pode constatar pelos exemplos reproduzidos, utilizava-se sempre a primeira pessoa do singular e não a terceira, que mais tarde seria genericamente adoptada para todos os documentos oficiais⁶²⁰.

Por outro lado, em quase todos os ofícios das secretarias de Estado, fossem mais ou menos formais, podem distinguir-se vários executantes, normalmente dois: um para a quase totalidade do texto, outro para a assinatura. Os tipos de letra denunciam claramente essa realidade. Um amanuense redigiria o corpo da carta com base numa ordem verbal ou numa minuta escrita, normalmente no contexto da produção de vários documentos relativos a um processo administrativo. O oficial maior ou o próprio ministro, previamente aprovado o seu conteúdo, só teriam de assinar o ofício que, depois, era enviado para quem de direito, sob a responsabilidade do porteiro.

Nos regulamentos dos anos 40, estes procedimentos eram formalizados:

“Os officios que houverem de ser assignados pelo Director Geral, nos termos do Artigo 7.º do presente Regulamento, além dos dizeres de estylo (que poderão ser impressos ou lithografados) comprehenderão os requisitos que convier esclarecer”⁶²¹.

⁶¹⁷ IAN/TT, *Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça*, Mç. 197, Cx. 162, N.º 7.

⁶¹⁸ Cf. vários exemplos em Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21.

⁶¹⁹ Cf., por exemplo, AHP, Correspondência do Ministério do Reino, Secções I e II, cx. 225, 8 e IN-CM, Arquivo da Imprensa Nacional, Caixa de documentação diversa, 1837.

⁶²⁰ Cf., para o caso italiano, Melis, G. e Tosatti, G., “Art. Cit.”, pp. 137-138.

⁶²¹ Regulamento da Secretaria d’Estado dos Negócios da Fazenda, Decreto de 28 de Setembro de 1844, *in COLP*, 1844, pp. 337-347, Art. 24.º

A seguir ao ofício, que acompanhava toda a correspondência, a circular era o instrumento de comunicação mais utilizado pelas secretarias de Estado, sobretudo para transmitir ordens e pedir trabalhos às autoridades subalternas.

Este tipo documental já devia existir antes do liberalismo, mas foi com a instituição da monarquia constitucional que se tornou a chave da comunicação burocrática entre o topo da pirâmide administrativa e os seus patamares inferiores. Era a circular que fazia com que as leis emanadas das cortes e as resoluções do rei e dos ministros chegassem a todas as instituições e a todo o território, por um lado, e que conduzia os pedidos de trabalhos administrativos a fazer por todas as autoridades e centralizados pelas secretarias de Estado. Neste sentido, a circular era uma ferramenta central para o processo de construção do Estado⁶²².

A circular consistia de um texto fixo, reproduzido pelo número de entidades a que seria dirigido, em que só se modificavam o nome do ou dos destinatários e a data. Nos arquivos das secretarias de Estado podem encontrar-se vários exemplos. No acervo documental da Secretaria de Estado do Reino, por exemplo, existem vários maços com circulares emitidas pelas várias repartições. Neste período, este ministério recorreu inúmeras vezes à circular como instrumento de comunicação com as dependências que dirigia, ou para, à semelhança das outras secretarias de Estado, cumprir resoluções do rei, mas sobretudo do Conselho de Ministros, ou para poder responder a pedidos de esclarecimento das câmaras legislativas, ou para preparar ou para fiscalizar a execução dos códigos administrativos, ou ainda para recolher informações descritivas e estatísticas do estado da administração pública e da prestação dos empregados públicos⁶²³.

Alguns casos incluem mesmo a minuta original, as propostas de alterações acrescentadas durante o trâmite burocrático do processo pelas diversas fases da sua composição e a circular final que foi enviada a todas as autoridades administrativas e especializadas dependentes deste ministério⁶²⁴.

⁶²² Ou, segundo a terminologia de Michael Mann, de estruturação do Estado. Cf. Mann, 1991.

⁶²³ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mçs. 1941, 1942, 2004-2010, 2013.

⁶²⁴ Contudo não era de facto a única secretaria de Estado a utilizar este meio de comunicação. No espólio de Bartolomeu dos Mártires Dias e Sousa (oficial e depois oficial maior graduado da SENEJ entre, pelo menos, 1831 e 1857), por exemplo, estão depositadas muitas circulares do Ministério dos Negócios

O processo da circular de 19 de Setembro de 1837, indagando sobre empregados que tivessem integrado o exército usurpador, é, nesse sentido, ilustrativo. Uma capa devidamente identificada com a data e o objecto da circular – entenda-se uma folha que, dobrada ao meio, contém no seu interior os diversos documentos – é composta por: um ofício apresentando o projecto do texto, assinado por Rodrigo da Fonseca Magalhães; uma minuta da circular anotada pelos restantes ministros; uma cópia da mesma passada a limpo com as alterações propostas; e as respostas das Administrações Gerais e das restantes autoridades subalternas do Ministério do Reino⁶²⁵. Na margem esquerda do primeiro ofício estão registadas as seguintes afirmações:

“Deve considerar-se de novo.

Carv.º
Saldanha

Acho que se deve passar a tratar no Concelho.

Palmella

Sou do mesmo voto.

P.to Magalhaens”.

Por estas anotações pode depreender-se que a efectivação e os termos da sua redacção terão sido discutidos em Conselho de Ministros. Aí, os seis secretários de Estado terão aprovado os termos da circular, sugerindo apenas algumas modificações. Na margem esquerda da minuta, os ministros redigiram as suas indicações:

“Approvo desejando que se publiquem no mesmo dia por todos os Ministérios 20 d'Agosto

Aprovo fazendo pella minha parte a pequena alteração indispensável que resulta das circunstancias d'esta Secretaria d'Estado a qual não tem nenhuma outra dependencia senão o Correio e por tanto dirigirei ella quanto ao que diz respeito aos Empregados diplomaticos, consulares e empregados da Secretaria d'Estado esta Portaria a uma Commissão composta do official Maior da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e de dous officiais de conducta politica illibada.

Palmella

Concordamos.

P.to de Magalhaens, Carvalho”.

Eclesiásticos e da Justiça de carácter muito semelhante às da Secretaria de Estado do Reino, tanto no que toca à sua estrutura, como à forma da sua elaboração. Cf. IAN/TT, *Arquivo da Família Costa Cabral. B - Documentação pertencente a Bartolomeu dos Mártires Dias e Sousa*, Mç. 17.

⁶²⁵ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 1941.

O projecto terá voltado então para a Secretaria de Estado do Reino e entregue ao oficial encarregue deste objecto na 3.^a Repartição, com a indicação seguinte entre parêntesis:

“Faram-se cinco copias para os cinco ministerios e passe-se uma a limpo para o do Reino que será a circular da repartição ficando a data em branco”.

Anexada está a dita circular passada a limpo, com as alterações propostas.

A linguagem utilizada na sua composição já era bastante mais impessoal do que a adoptada para os ofícios. Próxima do estilo de escrita da legislação – uma vez que se pretendia que o seu cumprimento fosse compulsório –, a redacção das circulares adoptava sempre a terceira pessoa do singular. Esta opção conferia um carácter mais neutral, logo mais oficial, à ordem enviada. A maior parte das circulares, aliás, era expedida sob a forma de portaria, o que reforçava o seu carácter oficial e obrigatório. Assim sendo, o pedido ou a ordem que era objecto da portaria circular eram feitos em nome de “Sua Magestade”, tendo de subir à presença do rei para serem assinados.

Como para os ofícios, a secretaria de Estado e a repartição a que pertenciam vinham indicadas no canto superior esquerdo. O corpo do texto era iniciado pelo título centrado: “Circular”. Depois, fazia-se em primeiro lugar uma introdução mais directa ou mais circunstanciada ao tema, descrevendo o estado do objecto da circular e a necessidade das diligências correspondentes que se pediam. Na circular que acompanhou o novo Código Administrativo em 1842, por exemplo, a introdução foi bastante sucinta:

“Ministério do Reino
3.^a Rep.ão
N.º 1775
L.º 5.º

Circular

Manda Sua Magestade A Rainha, pela Secretaria d’Estado dos Negócios do Reino, remetter ao Governador Civil do Districto d_____ os 12 inclusos exemplares Impressos do novo Código Administrativo decretado em 18 de Março antecedente; para

que o cumpra e faça cumprir pelas Authoridades suas subordinadas como n'elle se contem – tendo em vista o seguinte”⁶²⁶.

Já numa circular de Dezembro de 1839, relativa à remessa de trabalhos estatísticos por parte das Administrações Gerais, fez-se uma introdução bem mais longa, justificando a importância do assunto:

“Ministério do Reino

3.^a Repartição

Circular.

Como um dos principaes elementos da Administração Civil, é a Estatística do paiz, quadro histórico das suas necessidades e dos seus recursos, e o meio único de poder-se formar juízo seguro sobre as instituições públicas, evitando o perigo de conjecturas e generalidades; e como sem dados estatísticos é impossível resolver acertadamente nenhuma importante questão administrativa, mostrando a experiência que a falta de conhecimento exacto do território, da condição dos povos, e das fontes do rendimento público obsta á formação de projectos de utilidade para qualquer nação, deixando em vigor os erros e prejuízos que se oppoem á prosperidade pública: Ordenou Sua Magestade A Rainha que n'esta Secretaria d'Estado fossem reunidas em um centro todas as informações que podessem habilitar o Governo para entrar no conhecimento do verdadeiro estado da Nação, de suas necessidades, e do meio de as satisfazer; e que ali fossem as ditas informações colleccionadas e classificadas, afim de poder-se tirar d'ellas os resultados que se procurão”⁶²⁷.

A seguir, discriminavam-se as ordens em causa e as instruções para o seu cumprimento. Aqui, muitas circulares distinguiam e definiam os vários pontos a serem tratados pelas autoridades competentes, procurando a maior precisão possível nos critérios a seguir, bem como disciplinar de antemão as respostas a obter, pelo que por vezes se anexavam modelos de classificação e tabelas⁶²⁸.

No fim, voltava-se a reforçar a ideia da importância do estipulado na circular e a confiança na sua obediência pelas autoridades a que eram dirigidas e datava-se e assinava-se. As locuções finais eram, no entanto, bastante variáveis, não havendo regra fixa para rematar uma circular. A circular de 1839 sobre estatística, por exemplo, terminava desta forma:

⁶²⁶ IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2010, Cx. 1.

⁶²⁷ IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2007, Cx. 1.

⁶²⁸ O que era em grande medida eficaz a julgar pelas respostas obtidas. Cf. Parte II, Capítulo II, 3.

“Em quanto o Governo não toma outras providencias que estejam no círculo de suas attribuições, mui proveitosos resultados poderão colher se da execução das sobreditas medidas, os quaes resultados Sua Magestade espera do zelo e actividade do Administrador Geral d_____. Palácio das Necessidades em ____ de Dezembro de 1839”⁶²⁹.

Uma das principais características da circular, relacionadas com as necessidades de distribuição, e que a distinguem de outros instrumentos de comunicação, é o objectivo e a necessidade de ser reproduzida em vários exemplares.

A reprodução do número de cópias a enviar era garantida pelos copistas das secretarias de Estado, os amanuenses. Seriam, com certeza, os amanuenses de segunda classe, a mais baixa categoria dos empregados administrativos das repartições ministeriais, a realizá-las.

No entanto, por esta altura já estavam à disposição das secretarias de Estado técnicas que permitiam a reprodução mecânica deste tipo de documentos. Essas técnicas eram usadas, não tanto para os officios, como previa o artigo do Regulamento da Fazenda de 1844, mas sobretudo para as circulares e para a legislação.

Tratava-se, desde logo, da imprensa⁶³⁰. A Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra tinha imprensa própria nas suas repartições centrais, o que lhe permitia imprimir muitos dos seus documentos officiais, fossem eles boletins, papéis de officio, circulares, mapas, etc. Por outro lado, a Imprensa Nacional recebia muitas encomendas das secretarias de Estado, sobretudo do Ministério do Reino, de quem dependia directamente⁶³¹. Dessas encomendas faziam parte, não só as relacionadas com a impressão da legislação, mas também as que tinham como objecto este tipo de trabalhos administrativos⁶³². No entanto, encontrámos muito poucas circulares impressas nos arquivos das secretarias de Estado.

⁶²⁹ IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2007, Cx. 1.

⁶³⁰ Em França, por exemplo, na primeira metade do século XIX, as circulares eram quase sempre impressas. Cf. Thuillier, 2004, pp. 75-76.

⁶³¹ Ao contrário, em França depois da Revolução, a Imprimerie Nationale dependia do Ministério da Justiça, o que conferia a este último um papel dinâmico na máquina estatal. Cf. Church, 1981, p. 147.

⁶³² Cf. IN-CM, Arquivo da Imprensa Nacional, Caixa de Documentação Diversa. Num relatório enviado pela Imprensa Nacional à Secretaria de Estado do Reino, o seu administrador queixava-se do peso financeiro que estes trabalhos representavam na economia da instituição: “Imprime por sua conta, e á

Mais do que à imprensa, verifica-se que, para as circulares, os ministérios da época recorriam à litografia. A litografia ter-se-á generalizado em Portugal nos anos 30 do século XIX. Em 1839, o *Panorama* publicava um artigo de divulgação sobre esta técnica recente onde se explicava:

“Muitas variedades e descobrimentos se tem feito na lithografia e nas suas applicações, que o espaço deste artigo não comporta: tal é o methodo de transferir do papel para a pedra qualquer escriptura, o qual é muito util para assignaturas de chancella, para tirar brevissimamente uma grande multidão de copias de qualquer documento &c.⁶³³”.

Assim, as secretarias de Estado reproduziam, por este processo muito mais barato e rápido de copiar os papéis manuscritos, as circulares que precisavam de fazer chegar às dezenas de entidades suas subalternas. A branco ficava o espaço do nome da autoridade destinatária, a data e a assinatura, a preencher convenientemente antes do envio⁶³⁴.

As listagens e as tabelas eram outros instrumentos de comunicação burocrática que ganhavam cada vez mais relevo nas repartições públicas.

Em 1822, Joaquim da Costa e Silva já se orgulhava de, em 1819, enquanto inspector-geral das tropas ter introduzido este tipo de utensílios. Segundo ele, este facto constituía só por si uma prova da sua boa administração:

“Fiz arranjar Mappas, e Relações, que se imprimirão para a exactidão das Mostras. Isto são factos de notoriedade pública, e que não necessitam de outra próva: Estão ainda em prática”⁶³⁵.

Objecto de trabalho interno dos ministérios ou parte integrante das circulares a distribuir pelos diversos estabelecimentos públicos, eram os modelos de recolha e descrição de informação que as autoridades deviam adoptar e, por sua vez, fazer adoptar nos trabalhos administrativos solicitados.

custa do Estabelecimento todo o expediente das secretarias d’Estado, assim como a Legislação, o que emportou no anno passado em 6.530\$700 r.”, in IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2006, Cx. 1.

⁶³³ *O Panorama*, N.º 101, 6 de Abril de 1839.

⁶³⁴ Cf. o exemplar reproduzido de uma circular litografada em Anexo 5, 2.

⁶³⁵ J. C. e Silva, 1822, p. 14.

Utilizando mais uma vez o caso da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, até porque esta tinha a seu cargo o levantamento do cadastro e administração civil do território, sobretudo nos documentos datados de 1834 em diante, podem encontrar-se variadíssimos exemplos de tabelas e de listas nos processos das circulares enviadas. Para recolher informações qualitativas e quantitativas sobre funcionários, sobre execução de determinações legais e reformas administrativas, para levantar todo o tipo de dados estatísticos, as repartições do Ministério do Reino foram recorrendo cada vez mais à produção de modelos impressos ou litografados, ou somente descritos, que facilitariam a recolha das informações pretendidas.

Os mapas, como se denominavam na época as tabelas, permitiriam reunir o tal “conhecimento exacto do território, da condição dos povos, e das fontes do rendimento público” para “formar os projectos de utilidade pública”, de que falava a circular de Dezembro de 1839 sobre trabalhos estatísticos, já em parte reproduzida acima. Para isso, defendia-se no mesmo texto, “na formação dos ditos mappas deve haver o maior cuidado para que os seus dizeres sejam clara e exactamente preenchidos pelas auctoridades subalternas, as quaes carecem de instruções precisas e terminantes sobre o melhor methodo da execução”⁶³⁶. Alguns eram bastante complexos, integrando diversos campos, folhas e índices remissivos⁶³⁷.

O paradigma científico contemporâneo, que ia sendo recebido em Portugal desde meados do século XVIII, defendia a estatística como ferramenta essencial da administração, tendo como base de trabalho os ditos mapas. A progressiva introdução destes modelos possibilitaria, segundo o que acreditavam cada vez mais os governantes, que a informação fosse rápida e uniformemente recolhida e facilmente assimilada, permitindo a acção racionalizadora do Estado⁶³⁸. Nesse sentido, a tabela era um dispositivo que permitia lidar com a vasta quantidade e variedade de informação, de modo a poder rentabilizá-la ao máximo⁶³⁹. Além do mais, perante espaços em branco a preencher com números ou com breves palavras, acreditava-se que a subjectividade de

⁶³⁶ IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2007, Cx. 1

⁶³⁷ IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 1941.

⁶³⁸ É o que acontece, por exemplo, no levantamento do cadastro do reino. Cf. Branco, 1999, pp. 106-109.

⁶³⁹ Aqui utilizamos o conceito de dispositivo tal como formulado por Michel Foucault, 1999 (1975), pp. 150-151.

cada empregado seria reduzida⁶⁴⁰. Uma vez centralizada a informação em mapas cada vez mais sofisticados, não só as políticas seriam teoricamente melhor - mais racionalmente – pensadas e executadas, como os projectos de reforma ambicionados poderiam ser mais facilmente legitimados, particularmente perante as cortes, porque, em teoria, baseados em factos objectivos e neutrais.

Na prática, porém, nem a recolha de informação corria da forma prevista, nem a sua utilização era feita de forma neutral e desinteressada.

Por um lado, nem todas as autoridades respondiam remetendo os mapas, ou as relações, como se denominavam então as listas, solicitados, ou, remetendo-os, os tinham preenchido como fora pedido. A expedição de sucessivas circulares sobre o mesmo assunto e os arquivos das suas respostas denunciavam bem esta realidade⁶⁴¹. Os oficiais das repartições ministeriais encarregues do processo das circulares, nos seus resumos sobre a recepção das respostas, indicavam as faltas de cumprimento por omissão ou por incorrecção, por parte das várias entidades⁶⁴².

Os administradores gerais, depois governadores civis, defendiam-se, por seu lado, queixando-se das dificuldades em realizar estes trabalhos. Em 1837, por exemplo, o Administrador Geral interino do Distrito de Bragança justificava o seu incumprimento no envio de mapas estatísticos dizendo:

“Nem podia ser de outra sorte! Mappas e modelos assaz complicados, para Parochos, Juizes Elleitos, e Juntas de Parochia, que são compostas de homens que mal sabem assignar o seu nome, como havião de ser enchidos com perfeição, quando aquelles que se tem dado ao estudo se achão embaraçados naquelles trabalhos? Á maneira do Governador Civil, nenhum dos Administradores dos Concelhos empregou homens peritos, por que não vião dinheiro á Vista para se lhe pagar, e nas promessas do Governo ninguém se fia, porque o tamanho grau de desconfiança tem sido levado pelo povo pela falta do cumprimento de outras sagradas promessas que os governos despóticos lhe tem feito”⁶⁴³.

⁶⁴⁰ Sobre a função de redução da subjectividade deste tipo de instrumentos de comunicação burocrática, cf. Becker e Clark (ed.), 2001.

⁶⁴¹ Realidade que também se observava em França no mesmo período, acusando-se este tipo documental de ser a origem de muito do “papelismo” desnecessário. Cf. Thuillier, 2004, pp. 96-99.

⁶⁴² Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mçs. 1942 e 2047.

⁶⁴³ IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2006, Cx. 1, N. 3192^A.

A falta de instrução era assim o argumento mais utilizado, a par da falta de meios financeiros, para justificar a dificuldade de proceder às diligencias necessárias. De facto, a cultura burocrática dos administradores de concelho não era muitas vezes suficiente para dirigir estes trabalhos, para não falar da dos elementos inferiores da administração local, mencionados acima pelo administrador de Bragança. Mesmo os administradores gerais dos distritos viam-se muitas vezes confrontados com problemas de interpretação das ordens recebidas, tendo de pedir esclarecimentos adicionais, que, por sua vez, provocavam frequentemente o envio de nova circular com novas instruções⁶⁴⁴.

Por outro lado, uma vez recolhida toda a informação e elaboradas as tabelas e as listas de síntese nas secretarias de Estado, elas eram utilizadas pelos ministros conforme o interesse da agenda política. Vale a pena ler a este propósito, apesar de longo, um excerto da carta confidencial que António Joaquim Gomes de Oliveira, oficial maior da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, escreveu em 1841 ao seu ministro:

“Não sendo possível ao Snr. Torres apresentar feita a Tabella que desejava das sommas pedidas pelo Governo Inglez, e a das que nella forão deduzidas, recorri ao Snr. Ministro da Fazenda que teve a bondade de a mandar fazer no seu Ministério, onde há todos os elementos para a fazer com melhor conhecimento de causa. Observou-me porem S. Ex.^a que julgava arriscado apresentar estas Tabellas com tal miudeza, porque irião dar lugar a recriminação; sobre tudo attendendo-se a que na Convenção se não fallava em juros, e que estes vierão augmentar a divida e quasi que esse augmento absorve as vantagens obtidas; o que forçosamente obrigaria o Governo a dar m.tas explicações &. que julgava por tanto mais prudente não se juntar taes Tabellas; mas que não obstante as mandava fazer, para estarem promptas; e que sentia m.to não te poder fallar a este respeito. [...]

P.S. Não te esqueça rasgar esta carta depois de lida, por causa das observações q. contem do S.r Min.^o da Fazenda⁶⁴⁵.”

Secretários de Estado e empregados de secretaria eram portanto cúmplices nos usos nada neutrais deste tipo de trabalho burocrático⁶⁴⁶.

⁶⁴⁴ Cf. caso do pedido de esclarecimento do administrador geral de Santarém sobre uma determinação de proceder ao envio de relação de propriedades administradas por dependências do Ministério do Reino, *in* IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2004.

⁶⁴⁵ Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21.

Em termos gerais, o tempo dos empregados das repartições ministeriais era organizado em grande parte em torno das actividades envolvidas na redacção de ofícios, circulares e na produção e gestão de tabelas e listas, além da redacção de propostas de lei (o objectivo final de muitas das iniciativas anteriores), e dos momentos de registo e de tramitação do expediente corrente. Por outro lado, o processamento das respostas recebidas em consequência dos pedidos efectuados por ofícios e circulares às autoridades dependentes tinha particular relevância na economia do trabalho das repartições, assim como o tratamento de vários tipos de documentos que chegavam às secretarias de Estado por iniciativa de entidades públicas e particulares, com objectivos distintos.

3. Relatórios, representações e requerimentos

Entre os vários tipos de documentos recebidos nesta época nos ministérios destacavam-se, por um lado, os ofícios, os relatórios e as representações emanados de instituições e empregados públicos e, por outro, os requerimentos remetidos por particulares.

As autoridades públicas, independentes ou subalternas, dirigiam sempre a sua correspondência para as secretarias de Estado, assim como para outras entidades, acompanhada de um ofício. Os ofícios que eram recebidos nos ministérios vinham quase sempre dirigidos ao secretário de Estado, por ele ser o responsável oficial do respectivo ministério, tratado, como estava convencionado, por Excelência. A composição dos ofícios destas autoridades era em tudo semelhante à dos produzidos pelas secretarias de Estado descritos anteriormente. Nalguns, regista-se, contudo, a falta de domínio da escrita, por um lado, e o uso de expressões mais respeitosas, por outro, denotando o lugar das respectivas autoridades na pirâmide administrativa⁶⁴⁷.

⁶⁴⁶ Outros casos da subordinação do trabalho das secretarias de Estado aos interesses políticos do ministro e do governo patentes em documentos do citado Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães e em IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2177.

⁶⁴⁷ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mçs. 1941-1942 e Mçs. 1992Q-1997.

Grande parte do trabalho das repartições ministeriais era ocupado com o tratamento dos relatórios enviados pelas autoridades dependentes sob solicitação da secretaria de Estado correspondente. Acompanhados ou não de listas e de tabelas, organizados por pontos ou em texto corrido, muito breves ou estendendo-se por vários fôlios, eles ocupam maços e maços dos arquivos ministeriais, em especial, da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino.

Mesmo antes de 1843, quando o regulamento deste ministério ordenava expressamente aos oficiais a identificação e a junção de todos os documentos dos processos, os relatórios recebidos pelas autoridades, em consequência de circulares, eram reunidos geralmente na repartição respectiva dentro de uma capa devidamente identificada, onde constava o número atribuído ao processo – a cota -, a data da circular e o seu assunto, o qual acabava por funcionar como título⁶⁴⁸. As respostas recebidas eram bastante irregulares, como já dissemos, o que dificultava a sua utilização global pelos empregados ministeriais.

Vejamos um caso. Entre Agosto e Dezembro de 1835, a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino enviou pelo menos sete circulares sobre os empregados subalternos das administrações distritais aos governadores civis. Começou por enviar uma a 5 de Agosto, solicitando mapas de todos os empregados nos seus distritos, depois reafirmada em circulares subsequentes, todas reunidas numa mesma capa devidamente identificada. Obteve resposta de: Coimbra - com “Mappa Geral de todos os Empregados d'Administração do Distrito de Coimbra”, que incluía os empregados da secretaria da administração geral, mas também os administradores de concelho; da Guarda - com “Mappa dos Empregados que compoem o Pessoal, da Secretaria do Governo Civil, do Distrito da Guarda”; de Portalegre – com “Relação dos Empregados Administrativos do Distrito de Portalegre”, incluindo Conselho de Distrito, Administradores de Concelho e Secretaria do Governo Civil, com observações sobre “Aptidão para o serviço” e “Aplicação para o serviço”; do Funchal - com “Mappa do pessoal da Secretaria Geral do Governo Civil”; da Provincia Ocidental dos Açores (Angra e sub-prefeitura da Horta) com listagem dos empregados da secretaria geral e da secretaria da sub-

⁶⁴⁸ Cf. circulares recebidas na 3.^a Repartição da SENR entre 1834 e 1843, in IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mçs. 2004-2010.

prefeitura; de Leiria - com “Mappa de todos os empregados na Secretaria do Governo Civil do Distrito de Leiria, com as competentes observações sobre o seu comportamento civil e politico, aptidão para o serviço e applicação a seus deveres”; do Porto - a pedir esclarecimentos sobre o mapa a enviar; de Viana do Castelo - com “Mappa” dos empregados da secretaria; de Villa Real - com “Mappa” dos empregados da secretaria; e de Viseu – igual aos anteriores. Na pasta do processo não se encontram os distritos de: Aveiro; Beja; Braga; Bragança; Castelo Branco; Évora; Faro; Lisboa; e Santarém⁶⁴⁹. Cerca de metade dos governos civis não terá respondido então à circular.

Por outro lado, como se pode verificar pelas respostas obtidas, a interpretação do que eram os “empregados dos districtos” variou de administração para administração, umas só incluindo os empregados da secretaria dos governos civis, outras alargando o espectro aos funcionários administrativos. Mesmo assim cabia ao oficial encarregue do processo fazer uma Relação geral das informações conseguidas. Cada mapa de distrito tinha redigido a lápis a seguinte nota: “P.^a Relação”. Essa relação terá servido como base de trabalho para elaborar o decreto com a organização provisória das secretarias dos governos civis promulgado no fim de Agosto⁶⁵⁰.

Em Novembro, remeteram-se mais duas circulares para os governos civis, ordenando para que se procedesse em todas as suas secretarias a possíveis reduções no número de empregados. Sendo esta uma pressão constante a que estavam sujeitos os governos, este objectivo já estaria provavelmente por trás das circulares anteriores. Pretendia-se agora regular definitivamente a composição das secretarias dos distritos com um quadro reduzido, de forma a aliviar o Estado das críticas constantes em relação ao excesso de empregados, o que apenas seria concretizado em 1836, já pelo governo setembrista⁶⁵¹.

As respostas foram reunidas numa nova pasta. Dela fazem parte os relatórios de Beja; Braga; Castelo Branco; Faro; Guarda; Lamego (em vez de Viseu); Leiria; Lisboa; Portalegre, Santarém; Viana; e Vila Real⁶⁵². Todos eles argumentavam ser impossível a redução do número de empregados devido ao volume dos trabalhos, consequência, em

⁶⁴⁹ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2004, 1835.

⁶⁵⁰ Cf. D. de 29 de Agosto de 1835, segundo J. J. A. e Silva, 1850, “Administração Civil”, §. 40, pp. 7-26.

⁶⁵¹ Cf. D. de 25 de Outubro de 1836, in *COLP*, 1836, p. 782.

⁶⁵² Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2004, 1835.

grande parte, da desorganização administrativa. Alguns chegaram mesmo a pedir a manutenção ou a atribuição de empregados supernumerários ou temporários. Pretensões prontamente negadas pela secretaria, como se pode constatar pelos despachos escritos a lápis nos respectivos ofícios. O governador civil de Vila Real, por exemplo, justificava desta forma o não poder obedecer ao solicitado pela circular:

“Governo Civil de Villa Real

1.^a Repartição.

1.^a Secção.

N.º 68.

“Ill.mo e Ex.mo Snr.

Tendo-me sido determinado em Portaria do Ministério a cargo de V. Ex.^a datada de 21 do passado, fazer a redução dos Empregados da Secretaria, qual convem á economia, e for compatível com a regularidade do serviço: é com o maior sentimento, que eu vou declarar a V. Ex.^a para que se digne fazel-o presente a Sua Magestade, que infelizmente ainda não é chegada a época suspirada da simplicidade; e, consequentemente, da redução do numero dos Empregados.

O pedido mais simples, o mais conforme á razão do commum dos homens, exarado n’um officio a qualquer dos actuaes Administradores a qualquer Câmara, em fim, a qualquer dos Empregados na Administração tem de repetir-se, quasi sem excepção, duas, e três vezes para serem respondidos, e para serem satisfeitos, é mister longas explicações, muita industria, e paciência: o que tudo exige mais escripta. – Deixo á reflexão de V. Ex.^a a causa de tudo isto. – Parece que o gratuito do serviço, e a interinidade ou provisório de seos mandos, lhes imprimem a inércia, que difficultozamente se vence, sem reiteradas circulares e admoestação. Os Administradores d’hoje não teem de durar dous annos; nada percebem; as Câmaras e elles espiram em Dezembro; como que se ressentem da proximidade da morte para fazerem quasi nada. Donde resulta mais e peor trabalho; menos vontade, e consequentemente maior necessidade de braços para o executar.

Quando, porem, a Administração Civil estiver montada e corrente, quando as Câmaras, e os Administradores dos Concelhos em Círculos mais bem calculados a darem gente capaz de servir, tiverem as Leis e as quizerem ler, e executar em boa fé; quando n’esta Capital do Districto houver uma Imprensa, ou Lythographia, simplificados os trabalhos, facilitado o expediente; tornar-se á a Secretaria do Governo Civil uma espécie de correio das ordens do Governo, e das Reclamações do Povo; e bem pouca gente será necessária para o seo expediente? (sic) Mas esta época, se não está distante, realisando-se a Divisão Administrativa em menor e melhor numero de Concelhos, como espero brevemente, ao menos por ora eu a não vejo, para me resolver a propor a redução dos Empregados; tanto mais quanto a minha fraca experiência m’o não aconselha; e a sua escolha, e numero fora feita pelo Secretario d’este Governo com conhecimento de causa; e eu somente lhe accrescentei um Continuo, que julguei indispensável. Junto remetto a V. Ex.^a o Quadro d’elles todos, que V. Ex.^a terá a bondade de appresentar a Sua Magestade, que Mandarão que fôr Servida.

De.s G.e a V. Ex.^a Villa Real 5 de Dezembro de 1835

Ill.mo e Ex.mo Snr. Luiz da Silva Mosinho e Alboquerque

Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios do Reino

O G.or Civil
Jozé Ferreira Pestana⁶⁵³”

Além do interesse que este texto suscita relativamente à administração dos distritos, mas que é lateral ao objecto deste trabalho, a transcrição total da resposta justifica-se por exemplificar bem o tipo de linguagem comumente utilizado nos relatórios que chegavam às secretarias de Estado. O tom era bastante pessoal, relatando na primeira pessoa os factos e as opiniões do autor. Este utilizava inúmeros advérbios, adjectivos e outras locuções, que ajudavam a imprimir o sentimento de respeito obsequioso à autoridade do secretário de Estado. “Infelizmente”, “dificultosamente”, “consequentemente”, “suspirada”, “o maior sentimento”, “ter a bondade de”, “dignar-se a” foram expressões que o governador civil acima escolheu para que a sua mensagem fosse recebida sem percalços protocolares. Expressões que se encontram recorrentemente neste tipo de produção textual.

Esse mesmo estilo está presente nos relatórios mais longos que chegavam à Secretaria de Estado do Reino em resultado de circulares mais genéricas. Quando o pedido pressupunha um relatório descritivo sobre a aplicabilidade de leis, o cumprimento de ordens ou a existência de meios, os funcionários encarregues de os elaborar permitiam-se muitas vezes fazer verdadeiros tratados administrativos. Foi o que fizeram, por exemplo, os administradores gerais em relação à circular indagando sobre o estado da administração nos distritos expedida em Dezembro de 1836⁶⁵⁴. Nesta ocasião foram enviados extensos relatórios, alguns com a relação dos decretos e o estado da sua execução nos respectivos distritos administrativos. A maior parte indicava como uma das principais causas da não execução das leis os empregos electivos das câmaras. Como dizia o secretário servindo de Administrador Geral de Vila Real em 19 de Janeiro de 1837:

“[...] como se pode esperar que no estado de pobreza, em que se acha a maior parte dos Povos das Provincias, os Empregados publicos, cujas obrigações se vão de dia em dia tornando mais arduas e complicadas, deixem de bôa vontade seus interesses

⁶⁵³ *Idem.*

⁶⁵⁴ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2006, Cx. 1.

particulares, p.^a se darem por muitos dias consecutivos a objectos e trabalhos, donde só lhe resultão fadigas e responsabilidades? A theoria de empregos gratuitos ao mesmo tempo que não passa d'um fantasma platonico, vai intropecer d'uma maneira terrivel o andamento regular e uniforme dos Actos do Governo. Como era possível que em uma Nação, que armou por longos annos oitenta e tantos mil indeviduos, para sustentarem a sanha do mais brutal de todos os Tyrannos, se achassem immediatamente Cidadãos tão livres, tão illustrados, e tão virtuosos, que podesse plantar-se entre elles, com aproveitamento commum, tão exótica theoria!”.

Mais uma vez, como se verifica, o autor do relatório não se coibia de adjectivar a sua argumentação.

Em vez de um relatório, o Administrador Geral Interino de Braga, por sua vez, enviava um “Programa”, cujo título era “Quaes são os melhoramentos de que necessita o Destricto Administrativo de Braga, e por que meios se podem levar a effeito?”, discorrendo então, de seguida, sobre a inexistência de uma estatística do distrito, pelo que ignorava “quaes são as riquezas do paiz, e por consequência não posso saber qual é o estado d’augmento ou diminuição em que ellas se achão, nem apontar os meios, por que se podem melhorar”. Apesar disso não se coibia de fazer as suas considerações:

“Não estou habilitado, como disse, para poder notar quaes são as necessidades do paiz; porem algumas há tão obvias, e salientes, que não podem deixar de saltar aos olhos de todos: estas ou procedem dos defeitos da legislação, e por isso são communs a todos os Destrictos, ou provem doutras cauzas porventura particulares, e por isso talvez só se dêem no Destricto, de que fallamos. D’ambas tratarei succintamente nesta memoria, valendo-me das poucas luzes que sobre este objecto adquiri pelo trato dos negócios, e lição d’alguns bons livros, onde se acha expendida quase toda a matéria que vou expor”⁶⁵⁵.

A partir daqui este administrador geral dissertou, em vários fólhos, sobre a história da administração pública em França e em Portugal, os seus objectivos, a sua implantação, os seus defeitos e avançou com algumas propostas de melhoramento. Sempre num tom pessoal, enfatizado, próximo do gosto literário e dos discursos políticos da época que podemos ler nas Actas das Sessões das Câmaras legislativas e que hoje não identificaríamos com o estilo neutral e oficial da administração pública⁶⁵⁶.

⁶⁵⁵ *Idem.*

⁶⁵⁶ Sobre a marca de oralidade dos textos políticos e jurídicos oitocentistas, cf. Petit, 2000.

Aos empregados das secretarias de Estado competia trabalhar estes relatórios para os tornar utilizáveis na elaboração de propostas de lei ou de relatórios ministeriais⁶⁵⁷. O que nestes casos devia obrigar à realização de várias sinopses e resumos, apurando, classificando e agrupando os argumentos. Muitos relatórios da circular anterior contêm, por exemplo, nas suas margens, notas a tinta, quase todas a remeter determinadas críticas e sugestões para o Código Administrativo e outra legislação. Em relação a outros relatórios que tocavam objectos respeitantes a diferentes repartições dentro do ministério, copiavam-se os excertos e remetiam-se aos diferentes oficiais⁶⁵⁸.

O relatório de resumo de um assunto, especialmente sobre os principais objectos de administração das várias secretarias de Estado, tinha uma importância política concreta, influenciando tomadas de posição e a formulação de propostas de lei. Dessa importância resultava o poder que era associado às repartições, e que era o centro das críticas à burocracia ministerial, uma vez que eram os seus empregados que, em grande medida, escolhiam e hierarquizavam a apresentação dos factos e os prós e os contras de determinado negócio⁶⁵⁹. Como acontecia com a utilização dos mapas que abordámos no sub-capítulo anterior, a determinação da informação a utilizar estava longe de ser neutral. Além de já ter sido subjectivamente manipulada pelos oficiais, a definição final dos argumentos era elaborada pelo secretário de Estado segundo as suas intenções políticas e, em princípio, em harmonia com o programa do resto do governo, em estreita colaboração com os empregados do seu ministério.

Se os relatórios resultantes de pedidos emanados das secretarias de Estado eram causa de grandes trabalhos por parte dos empregados ministeriais, não era essa a principal fonte de processos com que eles tinham de lidar. Principalmente a partir de 1834, com a extinção dos tribunais, o grosso do expediente destas repartições relacionava-se com meros pedidos de informação ou com petições enviadas, ou pelas

⁶⁵⁷ A incorporar muitas vezes em discursos orais, como foi o caso de uma circular com um objectivo semelhante à anteriormente descrita, emanada em 29 Novembro de 1847 também pelo Ministro do Reino, em que este expressava claramente a necessidade das informações solicitadas para incluir no discurso da Coroa na abertura das câmaras, cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2177.

⁶⁵⁸ Cf., por exemplo, relatórios referentes à circular da SENR de 25 de Fevereiro de 1841, cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2047 e resumo de um processo em Anexo 5, 3.

⁶⁵⁹ Cf. Thuillier, 2004, pp. 94-96.

autoridades subalternas, ou por particulares para as secretarias de Estado, dando razão ao anónimo que, em 1847, identificava os ministérios com os tribunais superiores de Antigo Regime⁶⁶⁰.

As petições oficiais, provenientes de entidades públicas quase sempre dependentes do ministério a que dirigiam a petição, eram normalmente denominadas de representações. As representações eram exposições dessas autoridades, feitas por sua exclusiva iniciativa, relativamente a factos de que eram acusadas ou por terem sofrido injustiças, solicitando a intervenção competente do ministro.

Representações muito comuns eram aquelas emanadas por autoridades inferiores que diziam respeito ou à contestação de decisões tomadas pelos poderes centrais ou a recursos de decisões de autoridades intermédias a que aquelas deviam obediência. É esse o caso das muitas representações elaboradas por administradores do concelho e por câmaras municipais recebidas na Secretaria de Estado do Reino. Debruçavam-se sobre a divisão administrativa, o sistema de jurados, a cobrança de emolumentos e gratificações, a substituição de funcionários, a segurança pública, entre outros assuntos. As representações dos administradores dos concelhos eram remetidas aos governos civis, na medida em que estas autoridades serviam como interlocutoras, segundo as leis administrativas, entre as administrações local e central, quando não eram queixas em relação a estas. Se fosse este o caso, mandavam-se averiguar os factos para os governos civis e para outras autoridades competentes⁶⁶¹. Se os relatórios, como vimos, já continham uma linguagem emotiva, as representações, que tinham como principal objectivo apelar a uma causa, usavam ainda mais daquele tipo de expedientes de estilo. Começavam, como estava formulado, em referência ao remetente oficial, o chefe do poder executivo, ou seja, o rei - nesta época, a partir de 1834, a rainha D. Maria II -, pela exclamação: “Senhora!”. A partir daí, o tom exclamativo, o uso de interjeições, adjectivos e advérbios de modo tentava reforçar o peso dos argumentos.

As petições enviadas por particulares eram habitualmente designadas nos documentos oficiais por requerimentos ou, na sua versão mais longa, por requerimentos de partes. Todos os ministérios desta época receberam centenas de requerimentos,

⁶⁶⁰ Cf. Parte II, Capítulo II, 1.

⁶⁶¹ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2046.

pedindo a intervenção da secretaria de Estado em causa em contendas administrativas que envolviam os requerentes, fazendo pedidos gerais de melhoramentos públicos ou, mais frequentemente, pedindo ao secretário de Estado a concessão de algum lugar na administração. Se é possível encontrar este último género de requerimentos em todos os períodos, na fase subsequente à restauração do liberalismo o seu número multiplicou-se visivelmente. Sem os tribunais superiores de Antigo Regime a que recorrer, os requerimentos eram dirigidos às repartições ministeriais, solicitando a restituição de cargos que os seus autores detinham antes de 1820, ou de 1828, ou de 1836, ou a atribuição de um emprego, ou por prestação de serviços, ou por prejuízos sofridos, durante a guerra civil⁶⁶².

Este tipo de documentos tinha preceitos formais oficiais, de cujo cumprimento dependia a sua apreciação: tinham de ser redigidos em papel selado; tinham de usar as fórmulas de escrita em uso (nomeadamente o serem dirigidos ao monarca – como as petições - e terminarem pela expressão “E Real Mercê”); tinham de incluir os documentos que atestassem os factos relatados, e devidamente reconhecidos por quem de direito⁶⁶³. Uma vez que ocupavam grande parte do tempo de trabalho dos empregados ministeriais, a sua recepção foi cada vez mais sendo alvo de regulação. O regulamento da Fazenda de 1844, por exemplo, levava bastante mais longe o estipulado pelo decreto de 1832:

“Não poderão ser attendidos, nem ter andamento nas direcções em que derem entrada:

1.º Os requerimentos que contiverem mais d’um negocio, ou não forem escriptos em Papel Sellado, datados e assignados, e cujos documentos não estiverem legalmente sellados e reconhecidos.

2.º Os que não forem bem explicitos na exposição dos negócios de que tratarem, sobre tudo, quando os interessados lhes não houverem juntado documentos que legalmente comprovem o que se allegar.

⁶⁶² Cf., por exemplo, IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mçs. 2047-2041 e IAN/TT, *Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça*, Mç. 197, Cx. 162, N.º 7.

⁶⁶³ A partir de 1832, as fórmulas de escrita a observar pelos documentos oficiais foram definidas pelo Decreto de 4 de Março de 1832, in *CDR*, 1832, N.º 2. A estrutura dos requerimentos não foi, no entanto, grandemente alterada em relação ao que era pedido antes da Revolução de 1820. Cf. A. C. D. Martins, 2007, pp. 166-168. Em apêndice pode verificar-se a aplicação prática destes requisitos pelo exemplar aí reproduzido, cf. Anexo 5, 4.

3.º Os que tendo por objecto a concessão de empregos ou logares de Fazenda, não fõrem documentados com Folha corrida e Certidão de idade.

4.º Os que não guardarem nos termos da sua redacção, o devido decoro e respeito á Suprema Authoridade de sua Magestade a Rainha, e de seus Ministros.

5.º Os que tiverem por objecto recursos ou reclamações de quaesquer Authoridades ou Funccionarios, sem que se lhes junte documento que mostre legalmente os termos do accordão, despacho, ou resolução de que se interporer recurso⁶⁶⁴.

Esta regulação era, assim, vista como essencial para a racionalização dos serviços das secretarias de Estado. E isto valia para a recepção de documentos e para o seu tratamento pelas repartições. Nas reformas ministeriais dos anos 40, a forma de tratar estes diferentes tipos de correspondência recebida foi então, como já dissemos, incluída nos regulamentos. Além de se determinar os momentos de registo e de distribuição, a forma de os identificar, classificar e resumir foi definida muito mais pormenorizadamente do que alguma vez tinha sido antes. No Regulamento da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino de 1843 podia ler-se:

“Art. 77.º O Empregado, a quem um negocio for distribuido, formalizará d'elle um relatorio o mais breve e claro que fôr preciso, e escripto com margem larga, no qual exporá a natureza do negocio, os documentos, em que elle se fundar, e tudo quanto àquelle respeito houver favoravel ou contrario ao mesmo negocio, e que possa concorrer ara o elucidar.

Art. 78.º O relatorio deverá ser datado e assignado pelo Empregado que o tiver feito.

Art. 79.º Se acaso sobre um mesmo negocio se houverem feito differentes relatorios, todos elles acompanharão o negocio à presença do Ministro.

Art. 80.º Os negocios assim preparados serão entregues pelos Empregados aos Chefes respectivos, os quaes metterão todos os de Officio dentro de uma folha de remessa com os seguintes dizeres: = Numero = Authoridade que officia = a respeito de que ou de quem = observações.

Art. 81.º Os Requerimentos de Partes serão também mettidos dentro de outra folha de remessa com os seguintes dizeres. = Numero = nome do pretendente = objecto do Requerimento = observações.

⁶⁶⁴ Regulamento da Secretaria d'Estado dos Negocios da Fazenda, Artigo 18.º. Para as representações das autoridades subalternas foi estabelecido mais ou menos o mesmo, determinando-se que em caso de incumprimento forma, o processo voltaria para a autoridade para ser reformulado. Cf. *Idem*, Artigo 31.º

Art. 82.º Em cada uma destas folhas, e debaixo dos competentes dizeres dellas, se fará a indicação summaria dos negocios que ella contiver, e será assignada pelo Chefe respectivo”⁶⁶⁵.

As secções dos arquivos onde se encontram este tipo de processos denunciam o cumprimento mais ou menos rígido destas regras. Os negócios passaram a estar obrigatoriamente organizados em capas devidamente identificadas, como já acontecia anteriormente, mas agora com relatórios e/ou resumos mais formais, elaborados tanto pelo oficial responsável, como pelo chefe da repartição, devidamente identificados por rubrica da assinatura⁶⁶⁶.

Noutro lugar, como já fizemos referência, analisámos o percurso e tratamento de um requerimento concreto que deu entrada na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino em 1835⁶⁶⁷. Aí, pudemos verificar como de um requerimento particular de uma pensão e da recolha inicial da informação necessária, o oficial redigiu o relatório de forma a que o ministro o autorizasse a elaborar uma regra que determinasse a regularidade das decisões semelhantes à que estava em causa, de modo a assegurar, segundo as suas próprias palavras, eficácia e justiça distributiva que, depois de redigida para se conformar nomeadamente ao parecer do Procurador-Geral da Coroa, resultou num decreto geral de atribuição de pensões aprovado pelas cortes. Como acontecia com o tratamento dos mapas e relatórios recebidos das autoridades subalternas, os despachos a estas petições dependiam assim, em grande medida, do modo como era apresentado o trabalho de reunir informação, operacionalizar práticas e propor medidas da iniciativa dos oficiais encarregues do mesmo⁶⁶⁸. Mais ainda se pensarmos que a grande maioria deste tipo de questões seria alheia aos ministros e até conscientemente considerada por eles um assunto menor.

⁶⁶⁵ Decreto de 2 de Agosto de 1843, in *COLP*, 1843, p. 204. Também o Regulamento da Fazenda de 1844 se debruçava sobre a redacção final dos relatórios e resumos, in *COLP*, 1844, pp. 337-347, Art. 26.º

⁶⁶⁶ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mçs. 2174-2180.

⁶⁶⁷ Cf. Almeida, Joana Estorninho de, “Os utensílios burocráticos da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino (1834-1843)”, in P. T. Almeida e Branco (coord.), 2007, pp. 46-49.

⁶⁶⁸ O poder detido por quem conduz os processos foi paradigmaticamente apontado relativamente aos funcionários judiciais espanhóis por Johannes-Michael Scholtz, 1997.

4. O despacho dos negócios

Quando a fase de instrução se dava por terminada e um negócio se resolvia, havia ainda uma série de diligências a pôr em prática. Do processo de despacho, como já referimos anteriormente, fazia parte o registo da resolução nos livros das repartições competentes, no livro da porta e/ou em outros livros de registo, a redacção dos documentos necessários e a sua validação, com as assinaturas e os selos devidos, a expedição dos documentos respectivos, quando tal fosse necessário, e o arquivamento final do negócio.

Quem elaborava a documentação que o caso exigisse eram os membros da repartição onde o negócio tinha sido tratado. Normalmente, os documentos a redigir variavam sobretudo consoante se tratasse de um despacho dado a um negócio de ofício ou dado a um negócio de partes, usando a terminologia da época.

Nos despachos relativos a processos oficiais, quando a pretensão respeitante a uma petição era negada, bastava redigir um ofício a ser enviado com a dita resposta. Se o processo tinha seguido os trâmites normais e tivesse sido elaborado um despacho final, este normalmente pressupunha a redacção de uma portaria ministerial a ser publicada no *Diário do Governo* e a ser enviada à autoridade respectiva.

No caso das resoluções tomadas em consequência de requerimentos de partes, cabia ao particular em causa averiguar da decisão. Esta ficaria registada no livro da porta, sob a guarda do porteiro. Se a decisão fosse positiva, em princípio também seria publicada na publicação oficial do governo, mas o interessado, para poder usufruir dela, teria de, perante o despacho lançado no livro da porta, pedir certidão e cópia dos documentos respeitantes, assinadas pelo oficial maior, e pagar os emolumentos respectivos.

As portarias eram feitas em resultado de ambas as situações. Eram o tipo de resolução própria dos ministérios relativo a um assunto específico que não necessitava nem de assinatura real nem de aprovação das cortes. Por vezes, a partir de processos deste género elaboravam-se decretos de aplicação geral que já teriam de ser assinados pelo rei e, em teoria, aprovados pelas câmaras legislativas.

Além disso, nas secretarias de Estado, também se elaboravam propostas de lei, como já vimos, que, depois de tratadas, discutidas nas câmaras, aprovadas por elas e sancionadas pelo rei, voltavam para as repartições em que tinham sido redigidas inicialmente para serem passadas a limpo e levarem as assinaturas e os selos competentes. Depois registavam-se, remetiam-se para o *Diário do Governo* e, quando fosse necessário, faziam-se circular pelas autoridades a que respeitavam⁶⁶⁹.

A legislação, teoricamente a principal fonte de direito do regime, não só obedecia a regras de elaboração constitucionalmente definidas, como estava sujeita a regras de redacção e de assinatura específicas para ser válida e se distinguir entre si. Já anteriormente os diplomas oficiais obedeciam a fórmulas bem estabelecidas que indicavam a origem do poder legítimo e lhe imprimiam o cunho oficial. Em 1808, por exemplo, uma das primeiras medidas de Junot foi a de alterar a fórmula dos diplomas do governo, que seriam passados daí em diante em nome de S. M. o Imperador dos Franceses⁶⁷⁰. Com a Revolução Liberal, impunha-se definir o mesmo tipo de disposições, agora ainda mais valorizadas pela defesa da uniformidade administrativa. Logo em 1821, as cortes constituintes fizeram promulgar um decreto com os novos formulários para cartas de lei, decretos e portarias, uma vez que, segundo a sua argumentação, “não he em tudo compativel com o actual Systema Constitucional o Formulario até agora usado nas Leis, Alvarás, Provisões, e mais papeis Diplomaticos, expedidos pelas diversas Secretarias de Estado, e Tribunaes”, sendo, portanto, necessário “estabelecer nesta materia hum methodo uniforme, regular, e analogo á nova ordem das cousas”. Os decretos das cortes seriam publicados em cartas de lei pelo rei, com uma fórmula específica. As resoluções régias tomadas no quadro do poder executivo seriam expedidas por decretos sem força de lei, assinados pelo rei e pelo secretário de Estado competente, utilizando a expressão “Hei por bem”. As portarias, que substituiriam os avisos, só teriam de ser assinadas pelo secretário de Estado e seriam iniciadas pela expressão “Manda ElRei pela Secretaria de Estado de tal Repartição etc.”⁶⁷¹.

⁶⁶⁹ Cf. *Carta Constitucional* de 1826, Artigos 46 a 62.

⁶⁷⁰ Cf. Decreto de 21 de Fevereiro de 1808, in *CLP*, 1808, pp. 366-367.

⁶⁷¹ Cf. Decreto de 11 de Julho de 1821, in *COLP*, 1821, N.º 102.

Estas determinações relativas às fórmulas a adoptar para estes documentos praticamente não foram alteradas durante a vigência dos governos constitucionais da primeira metade do século XIX.

Se os ministérios eram os redactores de grande parte das propostas de lei e os emissores da maior parte dos decretos e das portarias, as suas repartições detinham um papel central na difusão dos estilos de escrita legislativa em prática e na vigilância do seu cumprimento. Na generalidade dos diplomas legais, as fórmulas de escrita não sofreram muitas alterações de 1821 à Regeneração, à semelhança do que se passou com as portarias circulares, como vimos⁶⁷². Por seu lado, a linguagem empregue na redacção da legislação era, desde o início do século, bastante impessoal e descritiva. Como estes diplomas eram promulgados em nome do rei, as expressões de início e de finalização eram redigidas na primeira pessoa do singular. No primeiro parágrafo de introdução, incluía-se uma breve descrição do objectivo da medida, justificando a sua adopção, sem esquecer as fórmulas necessárias. No corpo central do texto, expunham-se as disposições tomadas. Aí, não era utilizado o pronome pessoal e não se faziam considerações subjectivas. As decisões a fazer cumprir eram enumeradas muitas vezes por pontos ou artigos, adoptando uma prática desde sempre seguida na elaboração de fontes de direito, mas cada vez mais sintética, remetendo-se, quando se justificava, para tabelas, incluídas em apêndice, ou para regulamentos posteriores. Não quer isto dizer que as frases e os parágrafos fossem curtos. Como parece ser uma característica geral do estilo administrativo, os períodos dos diplomas legislativos eram regra geral bastante longos⁶⁷³. O uso do impessoal tendia a naturalizar as ordens dadas, logo a legitimá-las e a aumentar a sua força de aplicação, o que não era alheio ao novo modelo de governação que o regime constitucional vinha impondo. No final, acrescentava-se a fórmula da praxe, datava-se, assinava-se e seguiam-se os trâmites legais.

⁶⁷² Cf. Parte II, Capítulo II, 2.

⁶⁷³ “Inutile de multiplier les exemples: sans en avoir les subtiles résonances, la phrase administrative tend à la phrase proustienne; le souci d’être précis, de tenir compte des nuances, des cas particuliers, des références juridiques en explique la fréquente complexité. Longueur ne signifie pas *ipso facto* obscurité. ... Bien bâtie, une phrase longue peut finalement être plus courte, plus explicite que les deux ou trois phrases brèves, indispensables pour dire la même chose”, in Catherine e Jarry, 2005, p. 109.

Este tipo de escrita formal e impessoal das leis deve ter influenciado a redacção de outros documentos oficiais que os secretários de Estado e os seus empregados produziam e que não tinham de seguir regras tão rígidas. Quando o ofício, ou a informação, ou o relatório interno eram elaborados em nome da repartição e se pretendia que fossem claramente compreendidos e acatados, tendia-se a adoptar um estilo neutral inspirado na forma de composição dos documentos legislativos. Ainda que os ofícios emitidos pelas secretarias de Estado convivessem com outros tipos de documentos, como as petições e os relatórios mais enfáticos, que utilizavam uma linguagem exclamativa e adjectivada, o seu estilo mais contido difundia-se pela base da pirâmide administrativa, uma vez que tinham como receptores outras autoridades. Neste processo de transmissão, a linguagem mais formal e impessoal dos ofícios ministeriais passava, cada vez mais, a ser identificativa de uma escrita oficial, administrativa.

Para efectivar um despacho, para fazer chegar os ofícios, as informações, as circulares, os mapas e a legislação aos seus destinatários, as secretarias de Estado precisavam de quem se encarregasse fisicamente dessa distribuição. Neste sentido, a eficácia do expediente dos ministérios dependia em grande medida da existência de meios seguros e estáveis de transporte e entrega de correspondência.

A troca de correspondência oficial com entidades sediadas em Lisboa deveria ser feita maioritariamente em mão pelos correios pertencentes aos ministérios. Para outros lugares, tinha de se contar com a instável rede dos correios e com os navios que aportavam na costa portuguesa.

O serviço de correio tinha sido completamente reestruturado entre o final do século XVIII, com a extinção do ofício de correio-mor, e os primeiros anos do século XIX, com as reformas administrativas necessárias à sua incorporação na máquina estatal⁶⁷⁴. Uma das inovações então instituídas tinha sido a mala posta: carreiras fixas de transporte de correio e pessoas. No entanto, as linhas de mala posta que funcionavam regularmente para o Alentejo interior, sobretudo, mas também para o Norte, desde o final do século XVIII, tinham sido interrompidas logo na primeira década do século seguinte, por serem demasiado onerosas para a Coroa. Por outro lado, devido às

⁶⁷⁴ Sobre o funcionamento dos correios nesta época, cf., por todos, Neto, Margarida Sobral, “Os correios na Idade Moderna”, in Neto (coord.), 2005, pp. 46-66.

invasões francesas, as comunicações entre as diversas localidades foram afectadas, prejudicando o funcionamento do correio ordinário. Durante a primeira metade do século XIX, foram várias as tentativas de restabelecer o serviço regular de correio para todo o território. As guerras civis, contudo, e os estragos materiais delas decorrentes, como a deterioração das estradas e das pontes, bem como a falta de liquidez para empreender as obras necessárias, dificultaram grandemente a sua regularidade. Só com a Regeneração, o desenvolvimento do sistema moderno de correios e a implantação da telegrafia eléctrica permitiram a troca de mensagens mais segura e eficaz.

De qualquer modo, mesmo com muitos dias de atraso e sofrendo várias peripécias, o serviço de correios existia na primeira metade do século e a correspondência oficial chegava invariavelmente ao seu destino. Em 1819 era publicado o *Mappa dos Correios assistentes de Portugal* com as informações respeitantes ao seu funcionamento. A partir daí e durante toda esta época, também as *Folhinhas*, que eram publicadas com todo o tipo de informações que eram consideradas úteis à população, indicavam os dias em que o correio chegaria e em que seria recolhido nas localidades do país⁶⁷⁵. Em alguns ofícios recebidos nas secretarias de Estado é possível observar os carimbos dos locais originários, assim como da administração do correio de Lisboa⁶⁷⁶. Em 1846, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, que tinha sob a sua alçada a inspecção dos correios, conseguira restabelecer as duas linhas de mala posta diária antes em funcionamento. A guerra civil dos meses seguintes interrompeu mais uma vez este serviço. Mesmo assim vale a pena analisar o ofício que aquele ministro enviou às restantes secretarias:

“Ill.mo e Ex.mo Snr.

Tenho a honra de communicar a V. Ex.^a, para os fins convenientes, que se acham estabelecidas duas linhas de Postas, uma de Lisboa ao Porto, e outra de Lisboa a Elvas, e que a do Norte pode levar as correspondências para Leiria e Coimbra, e a do Sul as de Monte-Mór o Novo, e Estremoz.

⁶⁷⁵ Cf. *Folhinha de 1827, para o anno de 1828*, p. 95.

⁶⁷⁶ Cf., por exemplo, uma representação chegada à Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, datada de 4 de Outubro de 1841, do Administrador do Concelho de Vieira (Braga), que inclui o papel com o remetente, onde se pode observar a existência de dois carimbos a tinta azul - um diz só "BRAGA" e o outro "11/ Lisboa/ 10", in IAN/TT, Ministério do Reino, Mç. 2047.

Para boa regularidade do Serviço será necessário que os Despachos que os diferentes Ministérios tem a mandar diariamente por aquellas duas linhas, estejam todos os dias no Correio Geral até as seis horas e meia da tarde, a principiar de hoje.

D.s g.de a V.Ex.^a Secretaria d'Estado dos Negócios Estrangeiros em 8 de Maio de 1846.

Ill.mo e Ex.mo Snr.

Visconde de Tilheiras

António Joaquim Gomes d'Oliveira”

Como se pode verificar, a correspondência que as secretarias de Estado tinham a enviar para fora de Lisboa seriam depositadas no serviço do Correio Geral que depois se encarregaria do seu transporte e entrega. No mesmo ofício pode ler-se o seguinte despacho escrito a lápis no cabeçalho: “SG/ 1R/ Responda-se e participe ao Porteiro”. Era, então, o porteiro que fazia distribuir a correspondência pelos correios internos, dando-lhes instruções sobre os locais de entrega. As linhas da mala posta correspondiam a um serviço regular que devia reger-se por horários e percursos fixos, que não deviam ser alterados, como nos mostra o ofício supra. No entanto, durante toda a primeira metade do século XIX, os serviços dos correios eram ainda em grande medida sujeitos às necessidades de remessa da administração central. Em 1840, uma carta do oficial maior ao Ministro dos Negócios Estrangeiros revelava esta realidade:

“Ex.mo e

Amigo.

São 7 e ½, e ainda não tenho recebido a tua correspondência para Madrid, quando me consta que já chegou ao Correio Geral alguma que mandastes, talvez para as Províncias do Norte. A partida do Correio para o Alemtejo está suspensa até nova ordem; do que tudo te previno para não não haver maior demora que dê ocasião a novas representações das Authoridades.

Teu

Am.º m.to aff.º e obr.º

António Joaquim Gomes d'Oliveira

Secretaria 10 de Fevereiro de 1841 ás 7 e ½”⁶⁷⁷.

Sob a intervenção da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, podia assim atrasar-se a partida dos correios de forma a estes transportarem a correspondência oficial dos ministérios.

⁶⁷⁷ Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21.

Para levar correspondência para locais mais afastados, a administração contava ainda com o mar como via de comunicação. O barco a vapor, inventado no início do século XIX, tornava a via marítima um meio mais eficaz para o transporte de pessoas e mercadorias. Os navios da força naval e da marinha mercante também eram meios de transporte rápidos e relativamente seguros para fazer chegar os documentos oficiais dos ministérios aos seus destinos, fossem eles o Porto, as Ilhas, as províncias ultramarinas ou o estrangeiro⁶⁷⁸. Se na década de vinte do século XIX, os vapores que aportavam em Lisboa pertenciam, sobretudo, a companhias inglesas, a partir da restauração liberal, em meados dos anos trinta, começaram a ser cada vez mais numerosos os barcos de companhias de navegação portuguesas⁶⁷⁹. A importância de que se revestiu este meio de transporte para a administração, fez com que a sua utilização fosse regulamentada: a partir de 1837, estabeleceu-se a obrigatoriedade dos capitães dos navios receberem as malas dos correios e, em 1839, definiram-se os prazos dessa recepção⁶⁸⁰. Os ditos navios estavam assim obrigados a comunicar à Secretaria de Estado da Marinha as datas da sua partida e o seu percurso, os quais esta comunicava à Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, para avisar os correios, e às outras secretarias de Estado para que pudessem, deste modo, organizar-se e servir-se deste meio de transporte.

A passagem dos navios por Lisboa tinha assim de ser bem aproveitada, submetendo-se o ritmo das repartições ministeriais e dos ministros às partidas destes navios, ao contrário do que acontecia com os correios terrestres. No Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães encontram-se várias mensagens do oficial maior dos Estrangeiros, António Joaquim Gomes de Oliveira, enquanto aquele foi ministro desta pasta, relativas a despachos que se teriam de fazer a tempo de os incluir em remessas de correspondência por navio. É o caso, por exemplo, desta nota de em 2 de Outubro de 1840:

⁶⁷⁸ Também já existiam nos anos trinta carreiras de navios no Tejo, que faziam a travessia e subiam até à Azambuja, e no Sado. Cf. Marques, A. H. de Oliveira, “A Revolução Técnica”, in Marques (coord.), 2002, pp. 56-57.

⁶⁷⁹ Cf. *Idem*, pp. 56-62.

⁶⁸⁰ Cf. Portaria de 14 de Janeiro de 1837, in *COLP*, 1837, p. 427 e Portaria de 13 de Abril de 1839, in *COLP*, 1839, p. 43.

“Ex.mo e Am.º

Remetto a assignatura e peço-te o obsequio de assignares ao menos os officios para o Rio de Janeiro – para se fecharem á manham porque o Navio que os leva sahe na Segunda de manham”⁶⁸¹.

Em Fevereiro de 1840, noutra carta dirigida ao secretário de Estado, o mesmo official maior dava conta de um conflito entre correios que terá acabado por atrasar a entrega para assinatura dos documentos que deviam ser expedidos por um paquete. A secretaria ainda tenta atrasar o vapor, mas sem sucesso:

“Fechou-se tudo a correr, e no entanto mandei a José Vanzeller para ver se obtinha a demora do Vapor, e me mandou dizer que com mil vontades, se ainda estivesse ancorado mas, depois de largar, não havia remédio. Mandeí ao Arsenal e fez-se signal á Torre de Bellem para que a Fragata do Registo pedisse ao Comandante do Vapor a sua demora, e no entanto expedi o correio Cazaes com o masso de Despachos, e partio do Arsenal em hum escaler com dez homens. Vio-se afrouxar o vapor, mas não se sabe ainda se foi por causa da visita da saúde, ou em consequência da nossa voz activa.

[...] Agora chega a noticia que o Barco de Vapor sahio sem levar os Despachos, não tendo chegado a tempo o signal do Telegrapho – Por consequência ficou em terra toda a correspondência que mandastes assignada hoje”⁶⁸².

Além da dependência das secretarias de Estado em relação à agenda destes navios, o sucesso da entrega da correspondência transportada por estes barcos aos destinatários, estava também dependente das circunstâncias nem sempre controláveis da viagem por mar. Em 1848, um officio do Governo Civil do Porto à Secretaria de Estado do Reino dava conta da demora da chegada de um vapor, devido ao mau tempo, fazendo atrasar uma semana a entrega de uma portaria de que era portador o comandante⁶⁸³. Se situações destas aconteciam na viagem para o Porto, é de assumir que, para as Ilhas ou para destinos mais longínquos, elas seriam ainda mais recorrentes.

O telégrafo óptico, referido no officio do official maior dos Estrangeiros, também podia ser utilizado pela administração como um meio suplementar de difusão de informação. Esta tecnologia terá sido trazida para Portugal pelos franceses durante as invasões e, mais tarde, desenvolvida sob a dependência da Secretaria de Estado dos

⁶⁸¹ Cf. *Idem*.

⁶⁸² Cf. *Idem*.

⁶⁸³ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2179.

Negócios da Guerra, uma vez que o seu uso relacionou-se sobretudo com trocas de informações de natureza militar ou de ordem pública⁶⁸⁴.

Nos anos 30 do século XIX, existiriam postos telegráficos pré-eléctricos de Lisboa ao Porto e de Aldeia Galega a Elvas, em pontos chave dos dois percursos⁶⁸⁵. A sua eficácia dependia do bom funcionamento destes postos de transmissão e de recepção, que necessitavam de estar munidos dos aparelhos de código e de óptica em bom estado e colocados em pontos estratégicos, e ainda sujeitos a boas condições de visualização. Apesar da estrutura ter sido instalada, a sua utilização foi muito irregular em Portugal, em parte por causa das próprias limitações do sistema, em parte por causa da instabilidade política e social e da falta de meios para garantir a sua manutenção. Neste sentido, em 1850, o Governador Civil de Lisboa avisava a Secretaria de Estado do Reino de que o telégrafo de Alcolombrál, concelho de Sintra, tinha sido roubado por estar fora da localidade e servir pouco, propondo que quando se reconstruísse fosse feito de forma menos susceptível aos roubos⁶⁸⁶.

A utilização mais frequente e duradoura do telégrafo óptico terá sido observada relativamente à comunicação entre e com os navios, como a observada no caso acima descrito. Além do mais, no que toca às secretarias de Estado, este só podia ser útil relativamente a instruções e ordens muito breves, uma vez que a troca de sinais era morosa, ao contrário do que iria suceder com o seu sucessor eléctrico. Neste sentido, o telégrafo óptico seria utilizado essencialmente para transmitir informações urgentes, como a eclosão de revoltas e outros incidentes, ou notícias consideradas relevantes⁶⁸⁷.

Uma vez feitas as últimas diligências necessárias relativamente a um negócio, este era arquivado. Os arquivos das secretarias de Estado, constituídos no século XVIII,

⁶⁸⁴ Como aliás sucedeu com o telégrafo óptico em França e em Espanha. Cf. Otero Carvajal, “La Evolucion del Telegrafo en España, 1800-1936”, in Bahamonde Magro (dir.), 1993, pp. 130-133.

⁶⁸⁵ Cf. Marques (coord.), 2002, pp. 76-78 e Ofícios do Ministério da Guerra, in IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 1948.

⁶⁸⁶ Cf. Ofício de 26 de Janeiro de 1850, in *Idem*, Mç. 2180.

⁶⁸⁷ Cf. Aviso do nascimento de um príncipe herdeiro de D. Maria II, em 1837, feito por telégrafo, segundo as manifestações de regozijo de vários distritos enviadas para a Secretaria de Estado do Reino, in IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 1988.

foram ganhando relevância ao longo da primeira metade do século XIX, sendo igualmente alvo de diversas disposições.

Os arquivos foram contemplados no alvará de criação das secretarias de Estado especializadas de 1736, , de modo a adequá-los à nova divisão dos serviços:

“E para que não haja confusão a respeito dos Archivos, se dividirão também os livros, e papeis, que nelles se acharem, segundo as suas materias, e se entregarão nas Secretarias, a que tocarem”⁶⁸⁸.

A conservação dos papéis administrativos e a sua classificação foi vista pelos governos de finais de Antigo Regime como uma forma de conhecimento e de poder. O arquivo permitiria aceder às decisões e dar-lhes um sentido, uma ordem que fosse adequada e legitimasse o novo modelo político e jurídico, assente no monarca e na sua lei. Segundo esta perspectiva política, própria do despotismo iluminado, a partir dessas decisões poder-se-ia controlar melhor as acções a desenvolver para o progresso da sociedade e da utilidade pública. Com a afirmação do paradigma estadual, impunha-se a separação das esferas públicas e privadas do poder. Progressivamente, começava a entender-se que os documentos administrativos não pertenciam aos oficiais detentores dos postos mas sim às instituições, ao Estado, a única fonte de poder legítima. Como tal, estes não deviam ser guardados pelos oficiais nas suas casas e sim em lugares próprios, estabelecidos para o efeito. Nas secretarias de Estado de Antigo Regime, os porteiros eram os encarregados dos arquivos. O título de guarda-livros indicava essa competência. Um deles, de que já falámos na primeira parte deste trabalho, foi Pedro de Alcântara Pereira Rollim, Porteiro e Guarda-livros da Secretaria de Estado do Reino até 1821, altura em que passa para a Justiça, com a criação da nova secretaria⁶⁸⁹. Em 1808, elaborou um “Sistêma que regula a divizão, e colocação dos Papéis do Archivo desta Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, organizado na Epoca da Restauração da Monarquia”, com respectivo índice remissivo e, em 1812, foi o responsável pela redacção de um “Catalogo dos Livros de Registo desta Secretaria de Estado dos Negocios do Reino, ordenado por Systêma que regula a sua colocação, e arrecadação”. Este tipo de instrumentos facilitavam a arrumação do arquivo e, sobretudo, a sua

⁶⁸⁸ Alvará de 28 de Julho de 1736, *in CLP*, 1736, fol. 96.

⁶⁸⁹ Cf. Parte I, Capítulo III, 1.

operacionalidade, adaptando-se, deste modo, aos novos valores utilitários da administração⁶⁹⁰.

Com a revolução liberal e a construção de um novo regime político, os arquivos públicos mantiveram a sua importância, em nome da legitimidade da nova ordem constitucional, também ela estadual. Desde logo, pretendeu-se que, finalmente, o rei e a corte regressassem do Brasil, mas também secretários de Estado, oficiais e os papéis das suas repartições. Os arquivos das secretarias de Estado vieram, então, para Lisboa, apesar de alguns percalços, acompanhados pelos oficiais maiores e porteiros respectivos⁶⁹¹. Em 1821, por regulamento interno, segundo Tomaz dos Santos Pereira Rollim, sucessor do seu pai Pedro de Alcântara Pereira Rollim na Secretaria de Estado do Reino, o arquivo teria de sair da alçada do porteiro passando a ser da responsabilidade de um oficial⁶⁹². O plano da Secretaria de Estado da Guerra desse mesmo ano de 1821 já atribuía as competências de registo geral e arquivos à Secretaria Geral⁶⁹³. Os porteiros deixavam de ser assim considerados responsáveis pelos arquivos das secretarias, tanto por já não conseguirem dar conta do volume de trabalho de arquivamento, como porque as tarefas de que se encarregavam os arquivistas se terem tornado cada vez mais complexas, devendo portanto ser entregues a empregados de secretaria de carreira.

Os regulamentos conhecidos dos ministérios dos anos 30 também indicavam a atribuição do Arquivo a repartições específicas dirigidas por oficiais, a maior parte das vezes sob a direcção directa do oficial maior⁶⁹⁴. Ao porteiro cabia agora tão somente o registo no livro da porta e nos outros livros de registo de papéis expedidos, a informação às partes e a gestão das ordens aos contínuos e correios.

⁶⁹⁰ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Livs. 2560 e 2561.

⁶⁹¹ Cf. C. A. Ferreira, 1943.

⁶⁹² Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 988.

⁶⁹³ Cf. *Diário do Governo*, N.º 237, 6 de Outubro de 1821, pp. 529-532.

⁶⁹⁴ Na organização da SENR de 1837, o arquivo cometia à 1.ª Repartição, no Regulamento da Fazenda de 1834, a 2.ª Repartição estava encarregue exclusivamente do arquivo, no da Guerra de 1835, à 3.ª Repartição da Secretaria Geral, no da Secretaria dos Negócios Estrangeiros de 1835, à 1.ª Divisão da 5.ª Repartição. Cf. Parte I, Capítulo 2.

Como já referimos, o aumento do expediente nas secretarias de Estado, em consequência da efectiva restauração da monarquia liberal e da extinção dos tribunais, fizera aumentar necessariamente a quantidade física de papel nas repartições. Cresceu o número de processos e aumentou a rapidez com que se preenchiam os livros de registo. Quando isso sucedia, os livros passavam para a repartição responsável pelo arquivo. Aí fechavam-se e organizavam-se os maços de documentos de processos já despachados e elaboravam-se índices remissivos dos livros de registo.

A sua organização era fundamental, para se poderem verificar antigas e novas pretensões, projectos passados e medidas tomadas. Por isso, a ordem dos arquivos deveria corresponder à ordem do expediente e das atribuições das repartições das secretarias de Estado⁶⁹⁵. Ao arquivo recorriam os oficiais das outras repartições para aferir deste tipo de situações, bem como o porteiro quando lhe eram pedidas certidões de despachos já elaborados.

Esta realidade vem expressamente descrita em alguns dos regulamentos das secretarias de Estado, elaborados ao longo dos anos 40, que incluíam já artigos exclusivamente dedicados ao funcionamento do arquivo e às atribuições do arquivista⁶⁹⁶. À semelhança do que se passava com as restantes disposições destes regulamentos, também em relação aos pontos dedicados aos arquivos gerais das secretarias de Estado se descreviam, fixando-se, procedimentos que já estariam em grande medida em prática desde os anos 30. O mais pormenorizado terá sido o da Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça, de 1849, que incluía quase todos os elementos constantes nos das suas congéneres:

“Compete ao Archivista.

1.º A guarda e classificação de todos os papeis, que constituem actualmente o Archivo geral, e de todos os que successivamente forem para elle remettidos das differentes Repartições da Secretaria.

⁶⁹⁵ Isso mesmo indicava o decreto que regulou a atribuição de novos livros aos ministérios provenientes do Depósito das Livrarias dos extinctos Conventos. Cf. Decreto de 16 de Dezembro de 1836, *in COLP*, 1836 (2.º Semestre), p. 231.

⁶⁹⁶ Cf. Regulamento da SENR, D. 2 de Agosto de 1843, *in COLP*, 1837, Art. 37.º, Regulamento da SENMU, D. 1843, Regulamento da SENEJ, D. 8 de Novembro de 1849, *in COLP*, 1849, Art. 6.º.

2.º O Repertório alphabetico de todos os negocios de interesses de pessoas, ou de corporações, ou estabelecimentos determinados, de que houver documentos e noticias no Archivo.

3.º A collecção ordenada, segundo o respectivo assumpto, esecificadamente de todos os Projectos, Memorias, e quaesquer escriptos sobre organização e administração antiga e moderna, assim na ordem ecclesiastica, como na judiciaria.

4.º A collecção geral da Legislação, e Regulamentos para o serviço do Ministerio.

5.º O catalogo de todas as Obras, e Livros, que de presente formam a Bibliotheca da Secretaria d'Estado, e que de futuro se lhe acrescentarem...

6.º Finalmente o cumprimento de todas as requisições de cópias, informações, e ainda de papeis originaes, que lhe forem feitas pelos Chefes das differentes Repartições da Secretaria, devendo neste ultimo caso ficar no maço, ou no lugar donde os papeis se tirarem, uma nota escripta pelo Archivista, e assignada pelo Chefe, que fizer a requisição, na qual se declare a qualidade e objecto geral dos papeis, a Repartição para onde sahiram, e o dia, mez, e anno em que isto se fez. Esta nota será devolvida á Repartição competente, quando esta restituir os papeis do Archivo”⁶⁹⁷.

No entanto, nem toda a documentação recebida e produzida pelas secretarias de Estado iria parar aos arquivos.

Primeiro, a política de conservação dos documentos que aparentemente se tentava impor nas regulações internas mais informais e nos regulamentos oficiais promulgados não era aplicada para todo o tipo de documentação, nem em todas as situações. Muitas das minutas, dos officios de remessa, das trocas escritas interna de informação não eram considerados como documentos oficiais, a serem preservados e devidamente classificados, apesar de muitas vezes desempenharem um papel fundamental no tratamento e resolução do caso.

Depois, muitos oficiais e até secretários de Estado não respeitariam essa política de conservação, centralizada nos serviços. Apesar das indicações para os empregados não levarem documentação para casa, ao contrário do que era norma no Antigo Regime, essa era ainda uma prática muito comum, legitimada pela necessidade de trabalhar fora das horas de expediente. Depois de realizado esse trabalho extra, ao contrário do que seria suposto, muitas vezes os empregados não devolveriam todos os documentos. Podemos encontrar casos destes, desde logo, nos dois espólios que trabalhámos: o de Rodrigo da Fonseca Magalhães e o de Bartolomeu dos Mártires Dias e Sousa⁶⁹⁸. Em ambos se pode encontrar documentação relativa ao expediente das secretarias de Estado

⁶⁹⁷ Regulamento da SENEJ, 8 de Novembro de 1849, in *COLP*, 1849, Art. 7.º

⁶⁹⁸ Cf. BNP Reservados, E 21 e IAN/TT, Arquivo da Família Costa Cabral. B, respectivamente.

que deveria pertencer aos seus arquivos oficiais e, de que, de resto, temos vindo a fazer referência.

Por outro lado, não se guardaria tudo, como hoje não se guarda. A política de eliminação dos documentos, pela sua própria natureza, escapa-nos grandemente. Quando os processos e os livros deixavam de ser considerados úteis para o expediente corrente da administração, poderiam ser transferidos para os arquivos da Torre do Tombo. Isso aconteceu, como vimos, em 1834, com os papéis da administração anterior, marcando desse modo a ruptura com o regime absolutista. De qualquer modo, não há registo neste período de outras remessas de documentação das secretarias de Estado para os arquivos nacionais relativamente ao seu expediente interno. Muita documentação seria eliminada e reutilizada. Nos próprios documentos constantes nos arquivos se observa a utilização do verso de antigos rascunhos, de documentação mais antiga, ou de resumos e de notas já consideradas ultrapassadas, para escrever novos apontamentos, ou para servirem de marcadores, ou ainda como base material na encadernação de novos livros⁶⁹⁹. Quando se procedia a uma reorganização dos serviços, com novos regulamentos, também se tinham geralmente de iniciar séries novas de livros de registo e de maços, primeiro nas repartições correspondentes, depois nos arquivos⁷⁰⁰.

Os arquivos, ao reproduzirem a ordem das repartições e as lógicas das reformas, funcionariam como verdadeiros monumentos da administração ministerial liberal⁷⁰¹. Podiam inclusivamente ser objecto de visita oficial. D. Fernando, quando se deslocou às secretarias de Estado, em Setembro de 1838, passou propositadamente pelo Arquivo da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, o que não foi menosprezado pelos periódicos⁷⁰².

⁶⁹⁹ Realidade que pode ser observada na generalidade dos papéis das secretarias de Estado. Cf., a título ilustrativo, IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mçs. 2037-2043.

⁷⁰⁰ Para ter uma ideia desta realidade basta consultar o mais completo catálogo de um arquivo ministerial, in Tremoceiro e Jorge, 1999.

⁷⁰¹ Os arquivos funcionavam nesse sentido como elementos de transferência entre a ordem jurídica e política e a realidade. Cf. Vismann, 1999, pp. 279-286.

⁷⁰² “Na Secretaria do Reino o competente Ministro, e o Secretario Geral *Barão de Tilheiras* explicaram a S. M. as diversas repartições em que ella se divide, bem como os objectos, de que estavam emcarregadas.

Aí, nos arquivos, materializavam-se no tempo e no espaço o modelo de governação do regime constitucional, enunciado nos textos constitucionais e legais, as decisões tomadas pelos diversos ministros e as práticas administrativas internas que de facto eram adoptadas no funcionamento regular das secretarias de Estado e que essas disposições tinham querido homogeneizar e racionalizar.

S. M. dirigiu-se então ao importante Archivo da Secretaria, mostrando-se muito gostoso de ver o aceio e boa ordem em que o mesmo se acha”, *in Correio de Lisboa*, N.º139, 17 de Setembro de 1838, p. 562.

PARTE III

FUNCIONAR

CAPÍTULO I

O DIA-A-DIA DAS SECRETARIAS DE ESTADO

Ao entrar ao serviço de uma repartição ministerial, o empregado burocrático devia estar, desde logo, minimamente familiarizado com a linguagem e o estilo da escrita administrativa, mas também saber como se estruturava a máquina estatal em termos gerais e como funcionava o circuito administrativo que descrevemos nas partes anteriores. No entanto, só depois de começar a trabalhar efectivamente no interior da respectiva secretaria de Estado é que poderia aprender de facto o seu ofício e incorporar as práticas a ele associadas. Não se tratava somente de aprender bem as lições dos servidores mais antigos sobre a execução das múltiplas tarefas envolvidas, mas também e obrigatoriamente, de conseguir fazer parte do sistema de valores dos restantes empregados da repartição⁷⁰³.

Pierre Bourdieu chamou a este processo de incorporação da regularidade de determinado grupo *habitus*. Segundo ele, o *habitus* não produz a obediência maquinal a regras, antes gerando práticas diferenciadas, todas elas reproduzindo um fundo estrutural comum que funciona como matriz de percepções e acções⁷⁰⁴. Esta concepção sobre a lógica de transmissão e reprodução da rotina é particularmente apropriada para pensar as práticas burocráticas. Não havendo uma forma única de acesso à carreira administrativa, fosse em termos de formação escolar ou de origem social, na primeira metade do século XIX, o *habitus* dos empregados das secretarias de Estado seria estruturado essencialmente dentro das repartições, como resultado da conjugação de ideais administrativos, representações sociais, condicionamentos materiais, práticas burocráticas de longa duração, imposição de novas regras de comportamento e de execução e a introdução de inovações técnicas. Era este *habitus* que, perante as

⁷⁰³ Cf. Chevallier, Denis et Chiva, Isac, “Introduction. L’introuvable objet de la transmission”, in Chevalier (org.), 1991, p. 6.

⁷⁰⁴ Cf. Bourdieu, 2000a, pp. 257-262.

situações concretas do dia-a-dia, tornava possível o tratamento regular do expediente. A concepção e a vivência dos espaços, as representações do tempo e a prática de gestos eram os principais eixos que conduziam essa rotina.

1. O espaço

Para poderem funcionar e serem administrados, os ministérios precisavam de espaços próprios para acomodar os seus empregados e os seus serviços. Vimos como no Antigo Regime, as secretarias de Estado estavam instaladas no Paço Real. Antes do Terramoto, estariam sobretudo no Palácio do Terreiro do Paço, mas tanto antes como depois de 1755, seriam itinerantes, seguindo a opção que o rei fizesse por um dos palácios de Lisboa. O Marquês do Pombal levou a sua secretaria, a abrangente Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino, para os novos edifícios da Praça do Comércio, com o objectivo de aí colocar todos os grandes serviços da época, comerciais, antes de tudo, mas também judiciais e administrativos⁷⁰⁵. No entanto, só quase um século depois, na década de 40 do século XIX, é que todas as seis secretarias de Estado se reuniram no antigo Terreiro do Paço.

Os indícios sobre a localização das repartições ministeriais são muito escassos, tornando lacunar e necessariamente provisória a sua reconstituição. Na época, ela seria naturalmente conhecida por todos, pelo que não seria necessário mencioná-la nos documentos oficiais, nos almanaques, nos periódicos e nas memórias. As poucas pistas a que tivemos acesso encontravam-se junto a processos de incêndios ou a propósito de outros assuntos laterais, em grande parte provenientes do punho de olissipógrafos.

Quando eclodiu a Revolução de 1820, existiam quatro secretarias de Estado em Lisboa, como vimos. Com a ausência do rei, elas funcionariam entre o Palácio da Ajuda, como sugere, por exemplo, alguma documentação da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino⁷⁰⁶ ou aí perto⁷⁰⁷, o Palácio da Inquisição, no Rossio, onde estava

⁷⁰⁵ Cf. França, 1987, p. 128.

⁷⁰⁶ Cf. IANTT, *Ministério do Reino*, Mç. 988 (caixa 1109).

instalada a Regência desde que a corte partira para o Brasil⁷⁰⁸, o Palácio dos Duques de Cadaval, também no Rossio, requisitado para acomodar diversas repartições do Estado, e os edifícios do Terreiro do Paço correspondentes ao Senado de Lisboa e à delimitação norte da Praça, onde D. Maria I habitou desde que os seus aposentos na “Real Barraca da Ajuda” foram consumidos pelo fogo em 1794, concretizando um antigo desejo da Rainha⁷⁰⁹.

Com o retorno do rei a Portugal e a instituição do liberalismo vintista, a maioria das secretarias de Estado terá sido instalada nos edifícios já construídos da Praça do Comércio. Thomaz dos Santos Pereira Rollim, porteiro da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, contou como ficou encarregue do transporte da documentação do arquivo por que era responsável “da Ajuda para Lisboa”⁷¹⁰. Por outro lado, foram atribuídas à recém-criada Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça as salas do edifício norte da praça, a ocidente do arco inacabado da Rua Augusta, onde ainda hoje se encontra. A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda funcionaria no referido edifício do Senado, onde em 1822 também se instalou o novo Banco de Lisboa. A separação dos negócios relativos à diplomacia da Secretaria de Estado da Guerra, também em 1821, obrigou, por outro lado, a determinar novas acomodações para a nova Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, que, ao que parece, terá sido enviada logo nesta altura para um piso do edifício ocidental do Terreiro do Paço, ainda por acabar. Não muito longe, funcionaria a Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar, estrategicamente situada perto do Arsenal da Marinha.

Como se pode constatar pelo mapa seguinte, no Vintismo, de todas as secretarias de Estado, a única que terá permanecido fora da Praça do Comércio foi a Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, cujas repartições se dividiriam entre o antigo Palácio

⁷⁰⁷ Nomeadamente na Calçada da Ajuda. Segundo Ana Canas, existiria um edifício no número 13 dessa rua, denominado na transição para o século XIX por vezes de “Antigo Palácio das Secretarias de Estado”, onde nessa época ainda funcionava a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, cf. A. C. D. Martins, 2007, p. 212

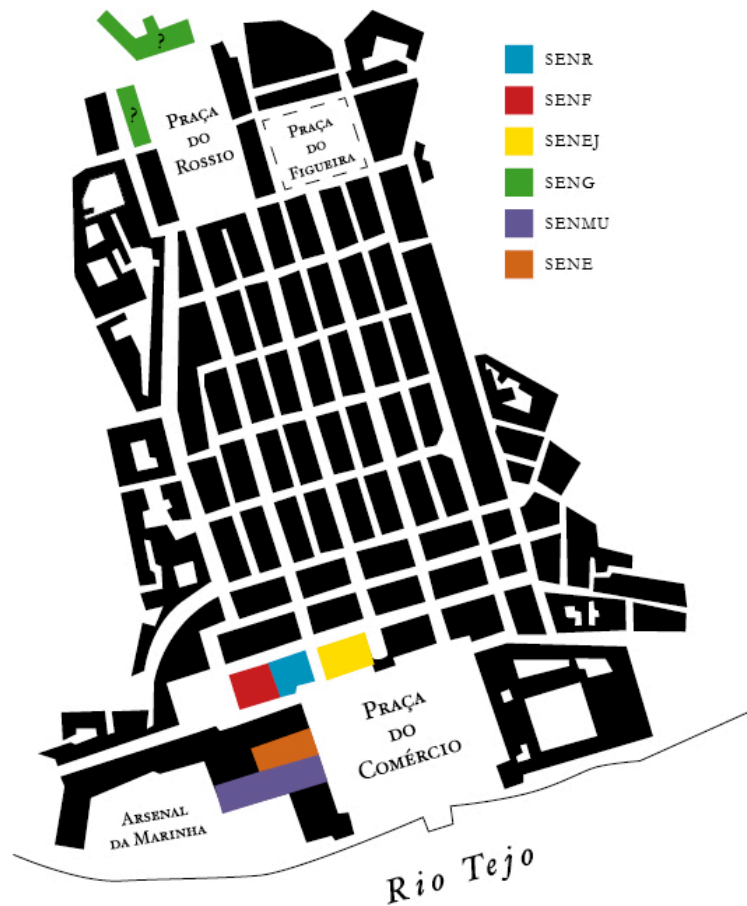
⁷⁰⁸ Cf. Benevides, 1821, p. 14 e A. C. D. Martins, 2007, p. 223.

⁷⁰⁹ Cf. *Archivo Pitoresco*, Tomo VI, 1863, p. 299 e R. H. da Silva, 1997, p. 166.

⁷¹⁰ Cf. IANTT, *Ministério do Reino*, Mç. 988 (caixa 1109)

da Regência e os edifícios pertencentes aos Duques de Cadaval, no lado ocidental da praça do Rossio⁷¹¹.

Figura 3: Localização das secretarias de Estado durante o Vintismo



Martiniano da Silva Vieira, filho de um oficial da Secretaria da Guerra, dizia que tinha ido morar em 1820 com a família para a freguesia da Pena, por esta ser mais perto do Rossio e “no Rocio é que estava a Secretaria do meu Papá”⁷¹². Contudo, mais à

⁷¹¹ Cf. AHM, DIV/3/20/1/20, DIV/3/20/19/22, DIV/3/20/19/29, DIV/3/30/2/7.

⁷¹² Vieira, 1848, pp. 86-87.

frente, a propósito da sua própria experiência enquanto amanuense de segunda classe da mesma secretaria de Estado, o mesmo autor parecia indicar que a repartição onde servia estaria nessa altura já estabelecida no Terreiro do Paço⁷¹³.

Apesar da clara tendência para instalar todas as repartições ministeriais na principal praça da capital, os problemas materiais que envolviam o acabamento da construção dos edifícios ocidentais da Praça do Comércio, sobretudo junto ao torreão, não permitiram o estabelecimento definitivo das secretarias de Estado nesses edifícios. Outro obstáculo foi o fogo que lavrou no edifício do Senado em 1823, onde funcionariam as repartições centrais da Fazenda e muito provavelmente também as do Reino⁷¹⁴. Devido a esse incêndio, a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda terá sido obrigada a transferir-se para o antigo Palácio da Inquisição ou da Regência no Rossio, a partir de 1834 conhecido como Palácio do Tesouro Público, por também aí se ter estabelecido este recém-criado tribunal⁷¹⁵.

Quando, entre 1833 e 1834, se restabeleceu o governo liberal em Lisboa, a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino funcionava nos edifícios orientais da praça, junto à Alfândega (onde antes tinha estado a Tesouraria Geral das Tropas)⁷¹⁶, a da Justiça nos edifícios setentrionais, a da Fazenda permanecia no Rossio e as outras três funcionariam nos edifícios ocidentais do Terreiro do Paço.

No entanto, nesse período, a localização da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra continua a ser difícil de estabelecer com certeza. Ofícios do acervo documental do Arquivo Histórico Militar parecem indicar que, entre 1833 e 1835, terá sido decidida a sua transferência para o edifício ocidental do Terreiro do Paço, junto ao torreão, mas que ela terá sido adiada, permanecendo as suas repartições no Rossio ainda durante bastante tempo⁷¹⁷.

⁷¹³ Cf. *Idem*, p. 204.

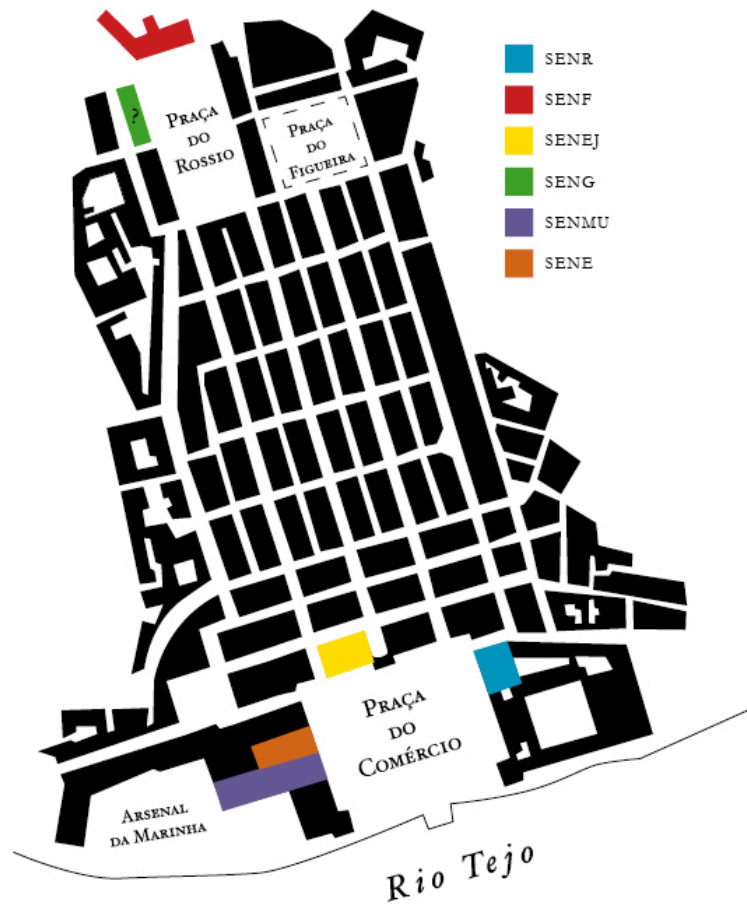
⁷¹⁴ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 491, Cx. 611.

⁷¹⁵ Cf. Lobo, 1874, p. 21, nota (a).

⁷¹⁶ Cf. Castilho, 1948, Vol. II, p. 102 e Almeida, Joana Estorninho, “Utensílios burocráticos da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino (1834-1843)”, in P. T. de Almeida e Branco (coord.), 2007, pp. 39-40.

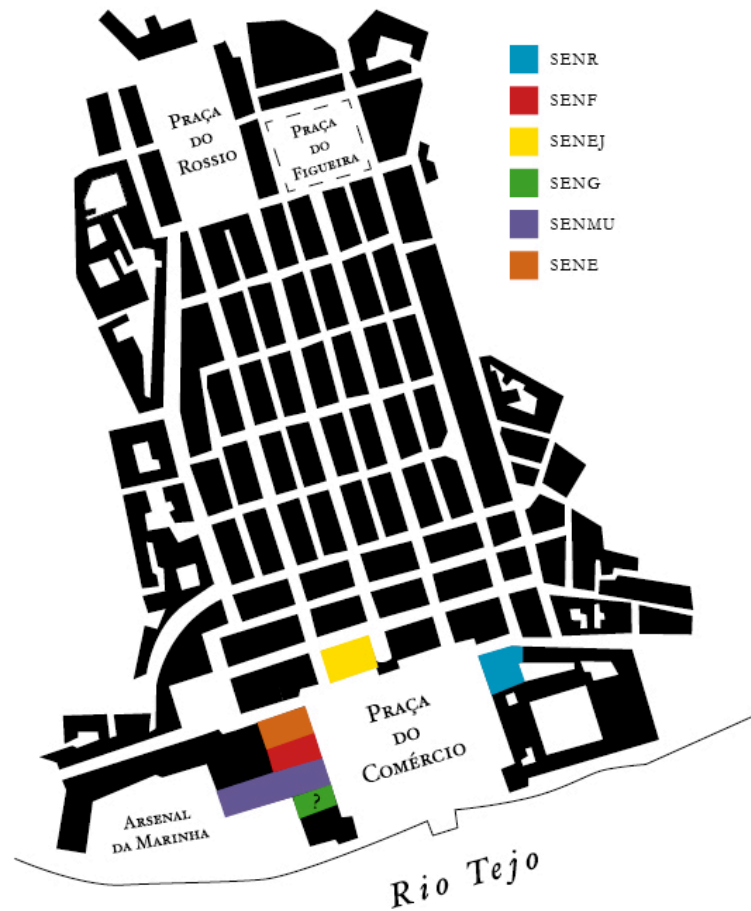
⁷¹⁷ Cf. ofício aparentemente de 19 de Outubro de 1833 em que se afirma que José da Silva Carvalho ordenara a mudança da Secretaria de Estado da Guerra para “o novo edifício do Terreiro do Paço”, in AHM, DIV/ 3/ 20/ 1/ 20. No entanto, a 20 de Novembro seguinte um outro ofício, desta vez assinado pelo

Figura 4: Localização das secretarias de Estado entre 1823 e 1835



Secretário de Estado da Guerra, Agostinho Jozé Freire reclamava determinado pavimento do Palácio do Rossio para instalar as suas repartições, o que lhe é concedido nos primeiros meses de 1834. Cf. AHM, DIV/ 3/ 20/ 19/ 22 e DIV/ 3/ 20/ 19/ 29.

Figura 5: Localização das secretarias de Estado entre 1836 e 1845



No mapa da figura 4 pode observar-se a situação geográfica das seis secretarias de Estado entre 1823 e 1835.

Em Julho de 1836, deflagrou outro incêndio, desta vez no edifício do Rossio onde se situava a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda⁷¹⁸. Foi então decidido instalar de novo a secretaria de Estado no edifício do Banco, perto do Terreiro do Paço.

⁷¹⁸ Cf. ofícios da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, assinados por Silva Carvalho, informando sobre o incêndio e a solicitar novas instalações e móveis, in IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2034.

Segundo Ferreira Lobo, “o expediente apenas sofreu atraso de um dia”⁷¹⁹. Mas não terá ficado aí por muito tempo.

Nos anos 40, como indicámos no mapa da figura 5, a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda terá passado também ela para a parte ocidental dos edifícios da Praça do Comércio. O *Almanaque Estatístico de Lisboa* para o ano de 1840 indicou pela primeira vez a localização das diversas repartições públicas. Segundo o que aí está escrito, todas as secretarias de Estado estavam localizadas no Terreiro do Paço⁷²⁰. Entre 1840 e 1843, foram disponibilizados os meios para se proceder, finalmente, ao acabamento do torreão ocidental da praça⁷²¹. Em Conselho de Ministros de 1843 decidiu-se que este albergaria os serviços da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, libertando espaço para as outras repartições que partilhavam o conjunto ocidental de edifícios, como se pode constatar na figura 6⁷²². Não conseguimos estabelecer, no entanto, se todas as repartições da Secretaria da Guerra já estariam, antes da sua transferência para o torreão, noutra edifício do Terreiro do Paço ou se ainda se podiam encontrar algumas secções desta secretaria no Rossio.

No mesmo ano, em Agosto, a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino trocava de instalações com a Junta do Crédito Público, na parte norte do edifício oriental do Terreiro do Paço, e, em Setembro, Costa Cabral mandava “cortar o lagedo que fica de baixo da Arcada da Secretaria de Estado dos Negocios do Reino, e cobrir de asphalto toda a loja d'entrada da mesma Repartição, de modo que possa ali entrar a carroagem do respectivo Ministro e Secretario de Estado”⁷²³. O Ministério do Reino permaneceu nessas salas até 1867, quando um fogo obrigou a transferir os seus serviços provisoriamente para o Chiado⁷²⁴. Em 1893, Júlio Castilho, ele próprio um antigo

⁷¹⁹ Lobo, 1874, p. 21, nota (a).

⁷²⁰ *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, 1840.

⁷²¹ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2074.

⁷²² Cf. AHMOP, *Registo dos officios recebidos dos Ministérios*, Liv. 67, 2.

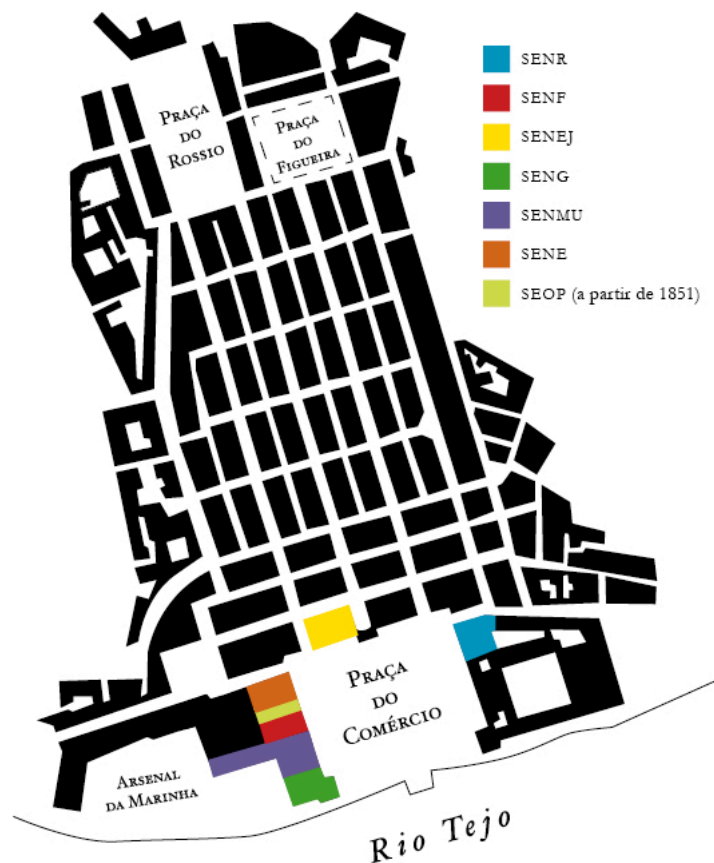
⁷²³ Cf. *Idem*, 1. e 4.

⁷²⁴ O Ministério do Reino esteve instalado até 1879 no Palácio do Loreto dos Pinto Basto, até estar pronto o edifício projectado de novo para o seu estabelecimento nas traseiras do novo edifício da Câmara Municipal de Lisboa, que também tinha ardido em 1863 (figura 14). Cf. Castilho, 1948, Vol. II, p. 103.

oficial de secretaria, descrevia deste modo nostálgico aquela parte da Praça do Comércio:

“Já foi o tempo, em que essa frontaria de palácios ostentava com orgulho a maior importância política, em quanto ali esteve, até à esquina, o Ministério do Reino. Isso acabou, e a Alfândega invadiu aqueles salões onde dominaram Passos Manuel, Rodrigo da Fonseca, o Duque de Loulé, o Conde de Tomar, o Duque de Saldanha, e quantos mais!”⁷²⁵.

Figura 6: Localização das secretarias de Estado entre 1845 e 1867



⁷²⁵ *Idem*, pp. 213-214.

Apesar do entusiasmo de Castilho, a Praça do Comércio não era nada consensual na primeira metade do século XIX, sendo alvo das mais variadas críticas estéticas e sociais⁷²⁶. A opção dos executivos constitucionais para aí instalar as secretarias de Estado resultava de um projecto já existente e da sua localização estratégica. Não só as dimensões da praça eram adequadas a uma celebração simbólica da administração central - o tal cume da pirâmide -, como os seus edifícios espaçosos tinham à partida salas suficientes para albergar as diferentes repartições ministeriais que, por um lado, podiam crescer com o aumento do expediente verificado nomeadamente com a extinção dos tribunais e, por outro, ficavam suficientemente próximas umas das outras, facilitando a comunicação governamental. Essa centralização de todas as secretarias de Estado no mesmo local não terá, no entanto, durado muito tempo. Por motivos circunstanciais, como a destruição pelo fogo ou a progressiva sobrelotação dos pisos destinados às secretarias de Estado, várias repartições ministeriais funcionaram fora do Terreiro do Paço ao longo da segunda metade do século XIX⁷²⁷.

Mais determinante para o dia a dia do serviço dos ministérios seria a organização espacial interna das repartições. As secretarias de Estado dependiam em grande medida do espaço que cada uma delas ocupava e do como era distribuído. Internamente e em termos teóricos, as suas instalações deveriam reflectir a ordem funcional e simbólica das repartições e influir no modo como o trabalho diário se desenrolava e como ele era vivido pelos seus empregados e apercebido por visitantes temporários⁷²⁸.

A reconstrução do Terreiro do Paço após o Terramoto foi feita num período em que a concepção dos espaços interiores estava a sofrer várias transformações, como a afirmação do espaço privado e do conforto e a atribuição de funções específicas a cada

⁷²⁶ Cf. Leal, 2004, pp. 7-10.

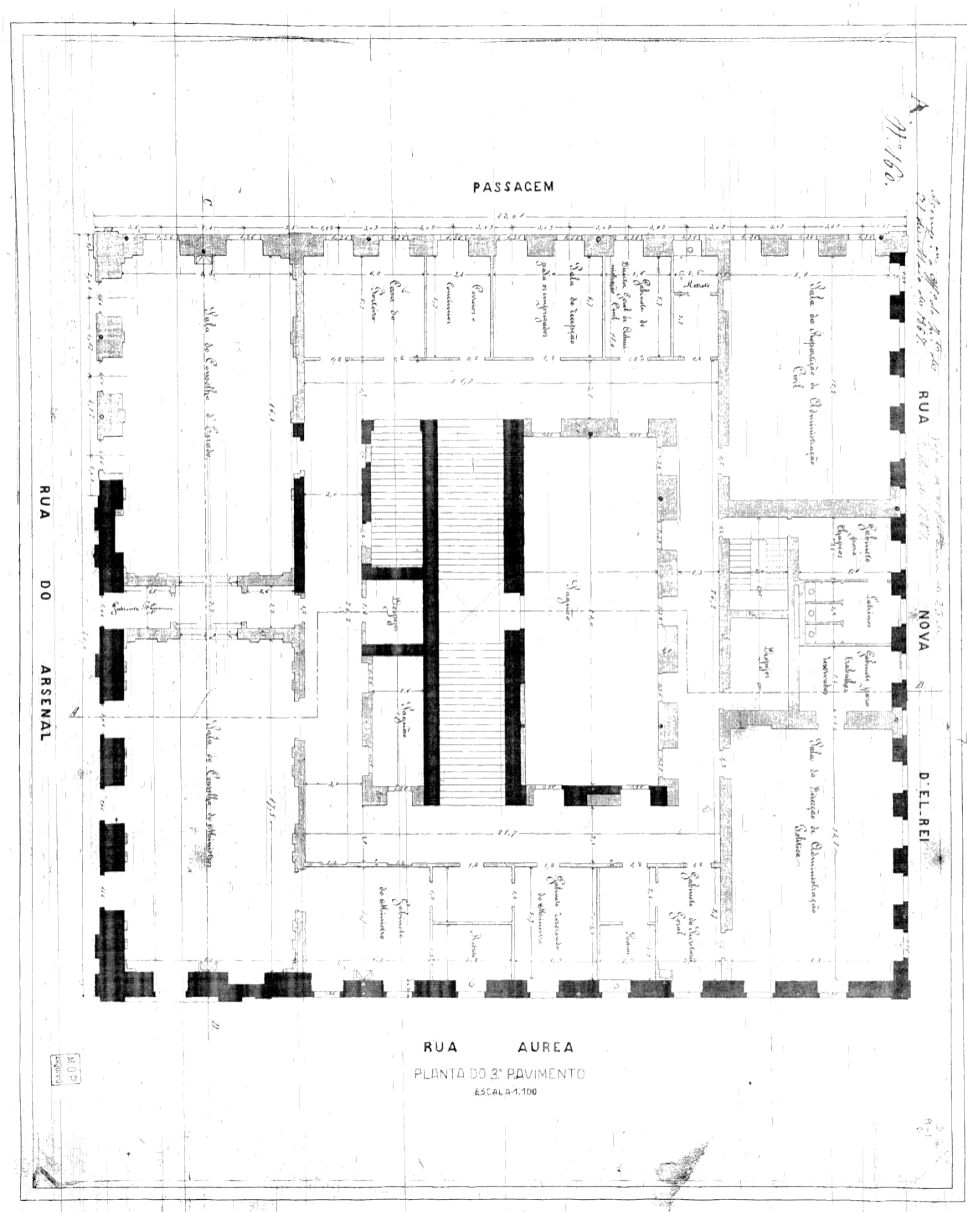
⁷²⁷ Depois do incêndio ocorrido nas repartições do ministério do Reino em 1867 este passou para o Chiado até ao novo edifício entre a Rua do Ouro e a Rua do Arsenal ficar pronto em 1879. Entre 1881 e 1892, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, para dar outro exemplo, esteve sediado no Palácio do Calhariz, no cimo da Calçada do Combro. Cf. Castilho, 1903, pp. 138 e 161.

⁷²⁸ Desde os anos 60 que nomeadamente o geógrafo Paul Claval tem vindo a insistir que não só os espaços servem de apoio à vida, como a estruturam e servem de base à actividade simbólica. Cf. Claval, 1979, p. 15. Ultimamente esta perspectiva foi desenvolvida para os espaços de trabalho principalmente por Gustave-Nicolas Fischer. Cf. Fischer, 1989.

Por outro lado, vimos como a instalação das diferentes repartições ministeriais foi sendo feita à medida das necessidades e da ocupação dos diferentes pisos dos edifícios, adaptando-se mais aquelas a estes do que o contrário.

Subsistiram muito poucas plantas pormenorizadas dos interiores das secretarias de Estado da Monarquia Constitucional. As que chegaram até nós dizem respeito precisamente a momentos de alterações na organização dos espaços.

Figura 8: Planta do 3.º pavimento do Ministério do Reino (1867)



Fonte: IAN/TT, *Ministério das Finanças, Inventário de plantas do Ministério do Reino*, IV/C/119, Cx. 5275 (32-39) – cópia do AHMOP.

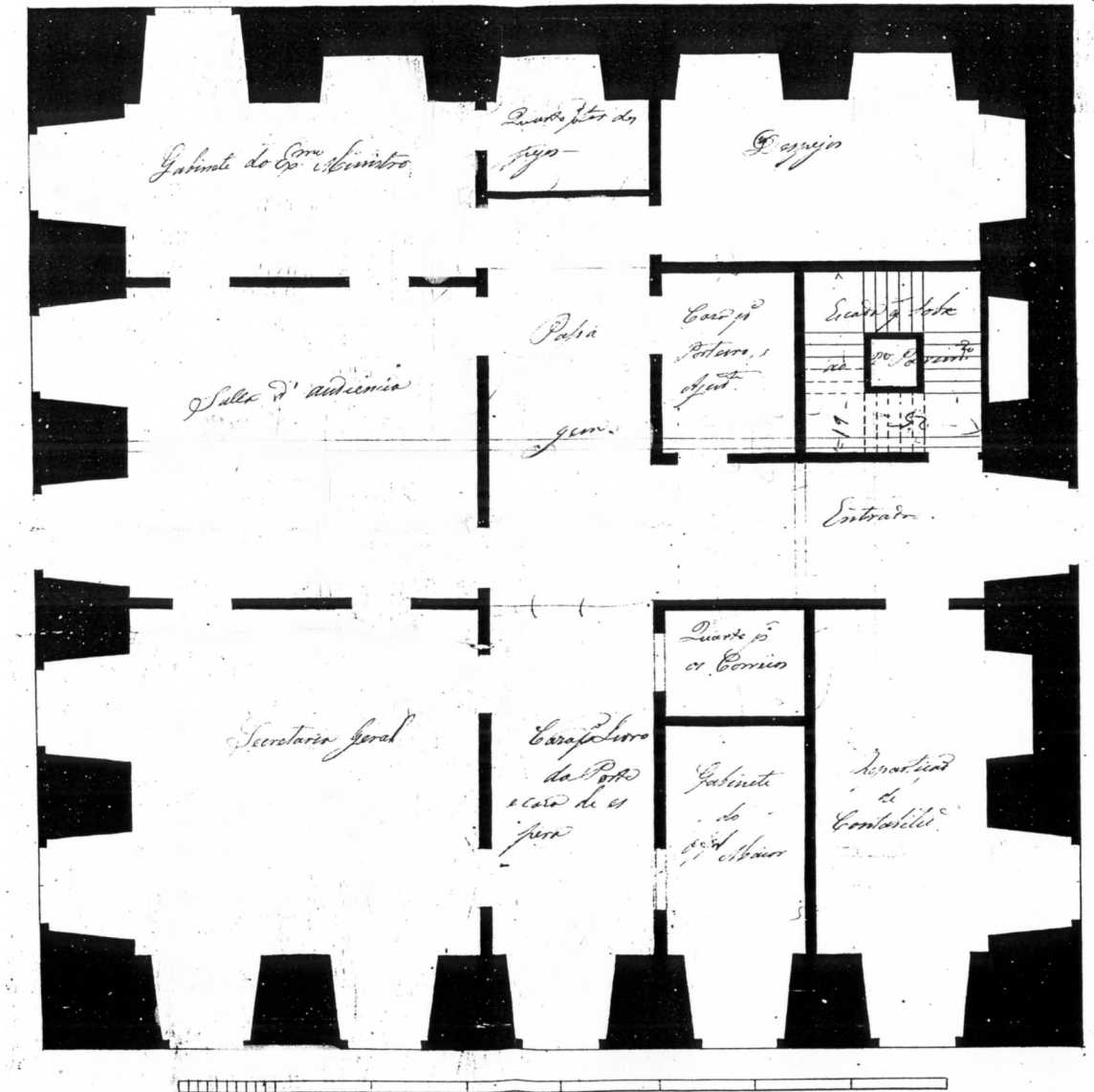
Existe uma única série completa e detalhada de plantas, datada de 1867, para um projecto que terá sido pensado de novo em função das repartições que o iriam ocupar: é a que se refere às plantas dos diferentes pisos do novo edifício a erigir entre a Rua do Arsenal e a Rua Nova d'El Rey destinado a albergar o Ministério dos Negócios do Reino e o Conselho de Estado, depois dos incêndios dos anos 60, tanto no edifício do Senado que antes existia naquele local, como nas antigas instalações da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino no edifício da Alfândega, do lado oriental do Terreiro do Paço.

A reprodução da planta da figura 8 corresponde ao terceiro piso do novo edifício. Aí se pode verificar a existência de grandes salas para o expediente, mas também das salas reservadas para o Ministro, para o Secretário Geral, para o Porteiro e para os empregados menores. Também estavam projectadas casas para guardar os chapéus, latrinas gerais e divisões para retretes privadas para o ministro e oficiais superiores. Para além de uma concepção unificada destes diferentes espaços em relação ao funcionamento regulamentar do ministério, foi também projectado um corredor que permitisse a privacidade de cada uma das salas, com entradas próprias, ao contrário do que sucedia no século anterior, como se pode observar na planta do edifício que terá sido construído na consequência do Terramoto entre a Rua do Ouro e a Praça do Município, reproduzida na figura 9.

Este tipo de concepção do espaço, segundo as divisões orgânicas das secretarias e as necessidades dos empregados, existiria, no entanto, já há alguns anos. Isso mesmo nos é dado ver pela planta do projecto de instalação da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra no torreão ocidental do Terreiro do Paço no início dos anos 40, reproduzida na figura 9, ou pela planta para estabelecer o Conselho de Estado junto à Secretaria de Estado dos Negócios do Reino em 1845, aqui representada, na figura 10.

Na planta da figura 9, verificamos já a projecção de uma “passagem” que permitia o resguardo de cada assalhada e do seu respectivo trabalho administrativo, além da especialização funcional de cada espaço.

Figura 9: Planta do 3.º piso do Torreão Ocidental da Praça do Comércio (SENG)



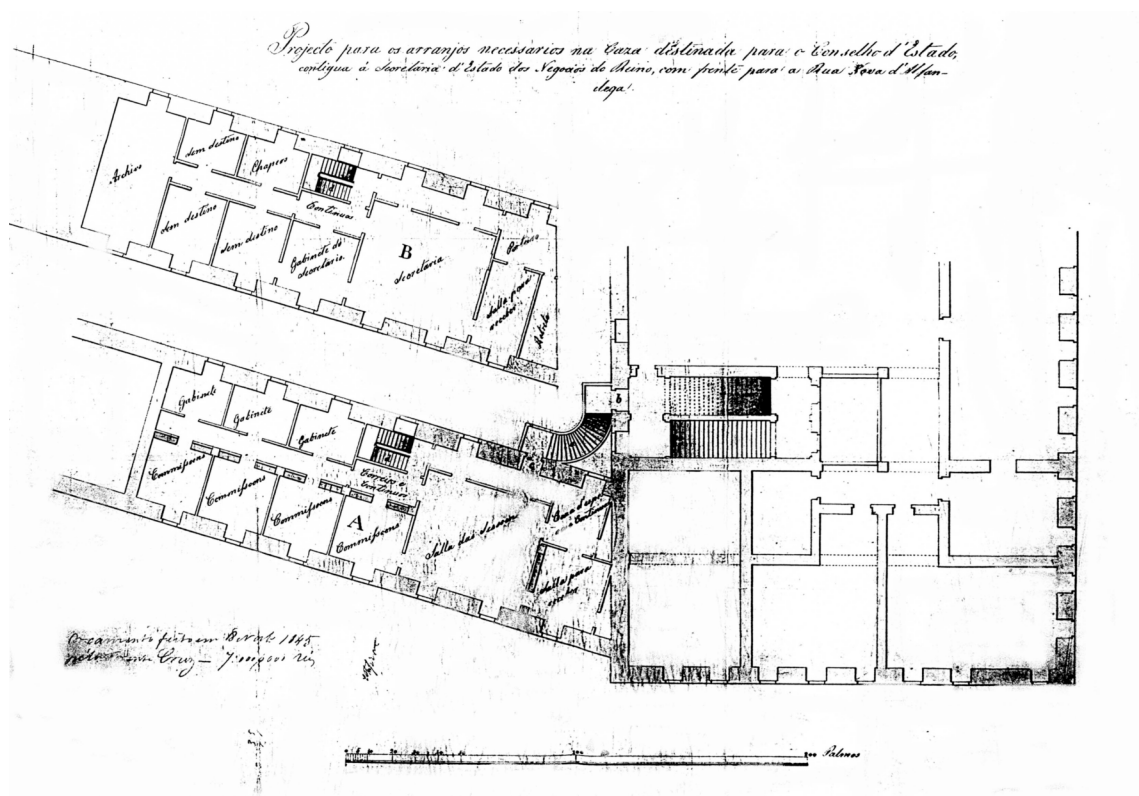
Fonte: IAN/TT, Ministério das finanças, Inventário de plantas do Ministério do Reino, IV/C/104 (54)

Tanto no caso do edifício destinado a acomodar o Ministério do Reino em 1867, como no do torreão ocidental do Terreiro do Paço de 1845, os planos de ocupação interior dos respectivos pisos foram elaborados em simultâneo com as plantas gerais dos projectos arquitectónicos dos edifícios e praticamente ao mesmo tempo da sua efectiva construção. A instalação material dos serviços de acordo com as regras que norteavam

os regulamentos de funcionamento interno e com os princípios globais de racionalização administrativa só tinha a ganhar com esta articulação.

A maior parte das repartições ministeriais da primeira metade do século XIX ocuparam, porém, edifícios ou partes de edifícios já existentes, com paredes e aberturas construídas anteriormente, o que terá constituído um obstáculo à implantação material das reformas orgânicas e funcionais que foram sendo decididas para cada secretaria de Estado⁷³⁰.

Figura 10: Projecto para instalar o Conselho de Estado junto à SENR



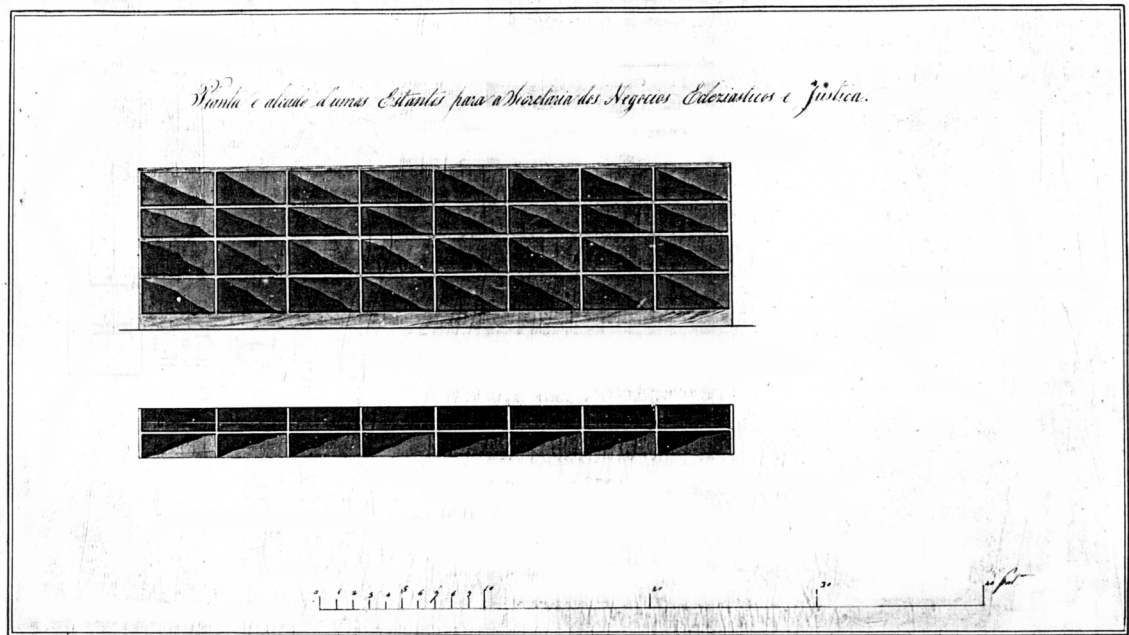
Fonte: IAN/TT, *Ministério das Finanças, Inventário de plantas do Ministério do Reino*, IV/C/130 (52).

Na generalidade dos ministérios existiria um gabinete separado para o ministro competente e outro para o respectivo oficial maior. Já a secretaria tinha uma sala única,

⁷³⁰ Sobre o constrangimento das formas arquitectónicas sobre as mudanças administrativas, cf. Legendre, 1992b, pp. 450-451.

segundo as plantas a que tivemos acesso. Provavelmente, cada repartição dentro da secretaria teria depois um espaço próprio, circunscrito, senão por salas, pelo menos através da disposição de móveis⁷³¹.

Figura 11: Estantes para a SENEJ



Fonte: IAN/TT, *Ministério das Finanças, Inventário de Plantas do Ministério do Reino*, IV/C/119 (60), Cx. 5275

Na figura 11, pode ver-se uma planta e alçado de estantes para a Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça, pertencentes ao inventário de plantas do Ministério do Reino existente na Torre do Tombo, que é um exemplo deste tipo de separação de áreas de trabalho, com aberturas de ambos os lados, indicando que não serviriam para ser encostadas à parede.

Por sua vez, no espaço destinado a cada repartição, estaria delimitada a zona pertencente a cada chefe da secção e as mesas dos oficiais e amanuenses seus subordinados. Não deveria ainda haver uma mesa para cada empregado. Em função do tamanho da repartição ou da secção, os empregados, sobretudo os amanuenses,

⁷³¹ Era o que acontecia, por exemplo, nas suas congéneres de Antigo Regime em Espanha. Cf. Gomez Gomez, 1993.

deveriam trabalhar em conjunto em mesas grandes, sentados em bancos corridos sem encosto, como se vê pela descrição dos móveis que foram mandados entregar ao porteiro da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, em 1828:

“Ill.mo Sr.

ElRey Nosso Senhor como Comandante em Chefe do Exército ordena que V. S.^a faça remeter a este [...] com a possível brevidade a entregar ao Porteiro e Guarda Livros da Secretaria d’Estado dos Negocios da Guerra Simão José da Costa Neves duas bancas de pinho com gavetas de oito palmos de comprido, e quatro de largo, e dois bancos da mesma madeira de igual comprimento, e da largura de huma taboa ordinaria.

Deos guarde a V. S.^a [...] No Paço d’Ajuda em 21 de Julho de 1828.

Illm. Sr. Francisco António Rapozo”⁷³².

Alguns assuntos seriam despachados de pé, em “escritórios”, muito comuns na época, como os que se podem observar nas fotografias da figura 12⁷³³.

Para guardar os diferentes documentos e livros existiam livreiras, como a da figura 13, estantes com repartimentos e aparadores com gavetas e divisórias. Os aparadores eram na época denominados de bufetes⁷³⁴. Estes serviriam de apoio à actividade da escrita, bem como para fechar à chave os processos mais delicados ou os valores a preservar. Em 1831, no relatório apresentado pelo oficial maior da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros ao respectivo ministro sobre a ocorrência de um assalto, podia ler-se:

“Passei então com o dito Correio a examinar a Secretaria, e achei as gavetas de todos os bofetes arrombadas, e roubado o dinheiro que nellas havia”⁷³⁵.

⁷³² AHM, DIV/ 3/ 23/ 5/ 12.

⁷³³ “Escriptorio, s.m. Contador com tampa por fóra, que cobre as gavetas: sobre a tampa, que ás vezes é em ladeira, se escreve.”, in A. M. Silva, 1831, Tomo I, p. 743.

⁷³⁴ “Bofète, s.m. (do Fr. Buffet) Especie de banca com gavetas, lavrada de melhor páo, que o ordinario, e com mais curiosidade: “bufete de jacarandá”, *H. Dom.* 1.300 v.”, in A. M. Silva, 1831, Tomo I, p. 317.

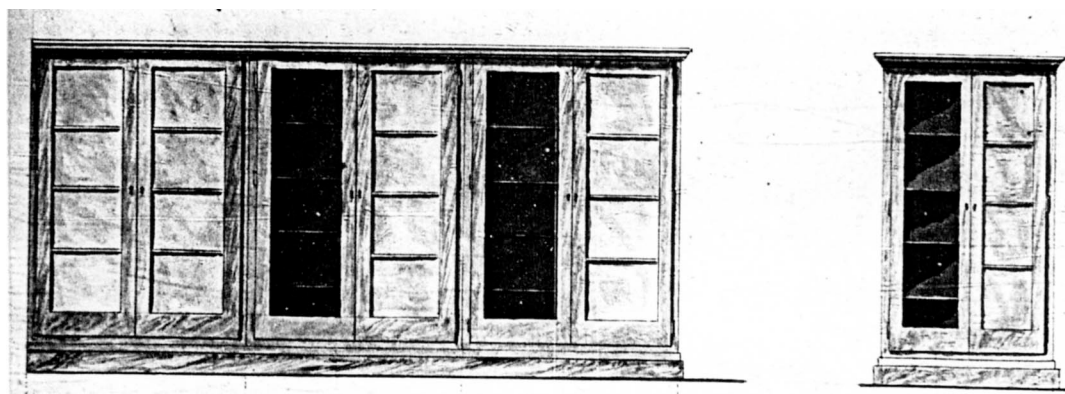
⁷³⁵ IAN/TT, *Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Liv. 635, 7a.

Figura 12: Escritórios do século XIX



Fonte: Móveis pertencentes ao Ministério das Finanças, expostos actualmente no corredor do terceiro andar do respectivo edifício da Praça do Comércio.

Figura 13: Armários para a SENEJ



Fonte: IAN/TT, *Ministério das Finanças, Inventário de Plantas do Ministério do Reino*, IV/C/119 (61-62), Cx. 5275

O mobiliário utilitário das secretarias seria feito geralmente com simplicidade, após encomenda à Inspeção Geral das Obras Públicas⁷³⁶. Já o gabinete do ministro e as salas pertencentes ao oficial maior e alguns chefes de repartição estariam mobiladas com mesas e cadeiras de estilo, trabalhadas em boa madeira, que de resto ainda se podem encontrar hoje em dia nos gabinetes ministeriais da Praça do Comércio.

A sala da secretaria, onde os empregados administrativos tratavam do expediente, tinha de ser claramente separada das restantes divisões das secretarias de Estado, por se considerar, por um lado, que o segredo que aquele trabalho obrigava tinha de ser preservado e, por outro, que este precisava de sossego e concentração que a azáfama dos empregados menores e a presença de estranhos ao serviço perturbariam. Neste sentido ia, por exemplo, a regulação imposta pelo oficial maior dos Negócios Estrangeiros aos empregados menores da sua secretaria, em Março de 1832, que começava pela seguinte justificação:

“Sendo indispensável restabelecer a ordem do serviço externo d’esta Secretaria d’Estado, de cuja relaxação se tem seguido não a falta de conhecimento, em que cada hum dos Empregados no mesmo serviço está das suas attribuições, e deveres para com os outros, mas ter-se feito da salla contigua á Secretaria hum lugar de conversação, e de argumentos, ao ponto de se chegar a distrahir a minha attenção, sendo muitas vezes necessário mandar eu terminar questões tão extravagantes como discutíveis”⁷³⁷.

O espaço seria iluminado naturalmente pelas janelas das fachadas e dos logradouros. Por essa razão existiriam os horários de Verão, distintos dos de Inverno, como desenvolveremos na secção seguinte.

Quando o expediente se prolongava, os empregados deveriam recorrer a velas e lamparinas que com certeza não seriam suficientes para bem iluminar os vãos das salas, sobretudo nos dias curtos de Inverno. Estas devem ter sido a principal causa dos

⁷³⁶ Cf. registo de diversos officios de encomenda, in AHMOP, *Ministério do Reino, Índice do registo de correspondência expedida para a Intendência das Obras Públicas: 1836-1840*, MR 28.

⁷³⁷ IAN/TT, *Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Liv. 635, 8, fls. 30v-31.

incêndios que lavraram nas repartições ao longo do século XIX, como se pode ver representado na figura 14⁷³⁸.

Neste período, o fogo deveria ser usado não só para a iluminação, mas também para o aquecimento das repartições, uma vez que muitos empregados se queixavam do frio e da humidade que sentiam ao longo das estações do ano mais frias⁷³⁹.

Figura 14: Incêndio no edifício do Senado em 1863



Fonte: *Archivo Pittoresco*, Tomo VI, 1863, p. 297.

⁷³⁸ O edifício do Senado, junto ao Terreiro do Paço, por exemplo, ardeu em 1823 e em 1863. O edifício do Tesouro Público e da Secretaria de Estado da Fazenda no Rossio foi completamente destruído por um fogo em 1836. As repartições do Ministério do Reino arderam, por sua vez, em 1867.

⁷³⁹ Cf. AHP, *Comissão Administrativa*, Secções I e II, Cx. 9 (1836).

Apesar de algumas limitações materiais, é inegável que os edifícios do Terreiro do Paço providenciavam espaço amplo para as diferentes repartições centrais do Estado. Em 1874, um cidadão espanhol de visita a Lisboa defendia:

“Las dependencias ministeriales están abundantemente surtidas, y las habitaciones con desahogo preparadas”⁷⁴⁰.

Nesta época não existiam ainda espaços destinados exclusivamente à sociabilização entre os empregados no interior das secretarias de Estado, como os que surgiriam na transição para o século XX⁷⁴¹. Para actividades extra laborais, os funcionários contavam desde logo com a rua, mas também com os espaços não utilizados dos edifícios. É o caso dos sótãos. Em 1848, Martiniano da Silva Vieira confessava que, no seu tempo de amanuense da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, era esse o espaço privilegiado de convívio:

“Lembrou-me um certo dia mandar buscar bifés, e na forma do costume fomos para o sótão, que era o lugar mais acomodado para estas patuscadas, e para outras semelhantes, como v. g. a jogatina”⁷⁴².

Esta apropriação por parte dos empregados de locais esconsos e sem utilização foi o único sinal que nos chegou da relação destes com o espaço de trabalho. Neste período, ao contrário do que sucederá mais tarde, esta apropriação não passaria pela personalização generalizada dos locais de serviço, incompatível com imagem de realeza de que ainda gozavam os ministérios e com a disciplina de trabalho que a administração procurava impor.

À medida que as secretarias de Estado se concentravam, de facto, nos edifícios da Praça do Comércio, e no contexto de um processo geral de disciplinamento da rua, o terreno envolvente das repartições ministeriais foi sendo, também ele, apesar de muito lentamente, alvo de medidas visando a ordem e o controlo. Em 1833, quando D. Maria II chegou à capital, ainda o Terreiro do Paço estava cheio de entulho⁷⁴³. Só no início dos

⁷⁴⁰ Fernandez y Gonzalez, 1874, p. 217.

⁷⁴¹ Nessa altura serão estabelecidos, nas repartições públicas por toda a Europa, cantinas, cafés, salas de fumo. Cf. Thuillier, 1999, pp. 391-399.

⁷⁴² Cf. Vieira, 1848, p. 349.

⁷⁴³ Cf. R. H. da Silva, 1997, p. 244.

anos 40 é que a Câmara de Lisboa providenciou no sentido de proibir o trânsito de veículos ou cavalgaduras pelos passeios e pelo centro da praça e de limitar o uso do cais das colunas a breves descarregamentos. Em 1851, proibiu-se também os homens da companhia braçal de transportarem as suas cargas pelo centro da praça e, entre 1865 e 1866, procedeu-se à sua arborização⁷⁴⁴. O Terreiro do Paço, como os habitantes teimavam em chamar à principal praça da cidade, só nos finais da primeira metade do século XIX começou a ter a dignidade disciplinada de centro comercial e administrativo projectada originalmente pelos engenheiros da baixa pombalina, na tradição da localização dos principais tribunais e instituições do Antigo Regime e em correspondência com a imagem de centro de poder que esta praça possuía na carta mental de Lisboa⁷⁴⁵.

Entre o espaço público – a praça – e o espaço privado das repartições ministeriais – o interior dos edifícios que rodeavam a mesma –, estavam as arcadas e as escadas de acesso aos pavimentos nobres das secretarias de Estado. Era nestes locais que se fazia a transição simbólica entre o exterior e o interior. À medida que o tempo passava, as arcadas e as escadas do Terreiro do Paço foram sendo cada vez mais povoadas com “pretendentes” que tinham negócios a tratar nas ditas secretarias. A literatura da época iria identificar umas com os outros, numa imagem carregada de crítica ao Estado e à sua administração, como veremos adiante⁷⁴⁶.

2. O tempo

O funcionamento das repartições das secretarias de Estado na primeira metade do século XIX era marcado pelo correr dos dias de trabalho, segundo o calendário oficial e os horários estabelecidos pelos regulamentos e pelas ordens dos oficiais maiores.

⁷⁴⁴ Cf. Castilho, 1948, p. 203.

⁷⁴⁵ Sobre o conceito de carta mental ou carta cognitiva, cf. Fischer, 1989, pp. 41-42.

⁷⁴⁶ Cf. Parte III, Capítulo 3, 1.

Desde o final do século XVIII que se assistia a uma tendência para disciplinar o uso do tempo, com o objectivo de torná-lo integralmente útil e como mais uma ferramenta de controlo dos comportamentos⁷⁴⁷.

O calendário de trabalho era marcado, ao longo do ano, pelo calendário religioso que ditava as pausas semanais aos Domingos e nos dias santos de guarda. Nem todos os dias santos eram feriados, portanto. Para saber os dias em que não se podia trabalhar, existiam as *Folhinhas*, pequenos almanaques com a agenda eclesiástica e civil de cada ano. Segundo estas fontes, em 1823, foram 72 os dias fixos em que não se iria trabalhar, fora os feriados móveis e os Domingos⁷⁴⁸. Em 1828, os dias sem trabalho seriam praticamente os mesmos. Nesse ano, a *Folhinha* levava as contas mais longe, demonstrando os dias efectivos de trabalho:

“N.B. A fóra estes feriados alguns outros ha que não vão marcados no calendario por cahirem em dias móveis, bem como muitos dos fíxos ás vezes cahem aos Dom. Em varios annos, e assim succede no de 1828, que por isso os não concideramos no seguinte calculo para ser exacto. Tem pois o anno Bisexto de 1828 52 Dom. 19 ✠ de Guarda: 9 Disp. 16 de Orago nas Fr. e 72 Feriados nos Tribunaes: ao todo dias de despacho 214”⁷⁴⁹.

Assim, contabilizando os dias santos de guarda imóveis e móveis e os Domingos, mesmo depois da Revolução de 1820, os empregados das várias repartições do Estado não trabalhariam cerca de um terço dos dias do ano, apesar das críticas que desde o século anterior se ouviam acerca do excesso de dias feriados, propensos a actividades desregradas, e das medidas reducionistas que a Igreja foi paulatinamente adoptando no calendário religioso⁷⁵⁰.

A diminuição do número de dias feriados só foi verdadeiramente expressiva depois da definitiva restauração liberal de 1834. Ainda nesse ano, a *Folhinha Constitucional* marcava 66 feriados no calendário, incluindo dias santos de guarda e os

⁷⁴⁷ Cf. Foucault, 1975, pp. 152-153.

⁷⁴⁸ Cf. *Folhinha Nacional, Civil e Ecclesiastica, para o reino de Portugal e Algarves, de 1822, para o anno de 1823*, Lisboa, Imp. Alcobia, p. 33.

⁷⁴⁹ *Folhinha Ecclesiastica, Constitucional, Historica, e Civil, para o anno Bissexto de 1828*, Lisboa, Typ. de Sim. Thaddeo Ferreira, 1827, pp. 36-37.

⁷⁵⁰ Cf. Crespo, 1990, pp. 357-366 e Lousada, 1995, pp. 124-125.

dias de celebração liberal, como momentos chave da guerra civil ou aniversários da família real, pouco abaixo dos 72 marcados para os anos de 1823 e 1828⁷⁵¹. Dois anos depois, em 1836, esse número foi reduzido para um terço, contando apenas com 20 feriados⁷⁵², os mesmos que se poderiam contar para o ano de 1842⁷⁵³. A partir de 1844, os dias feriados foram ainda mais reduzidos, como indicava a *Folhinha* para o ano de 1848⁷⁵⁴. Nesse ano, os empregados civis contariam com 14 feriados oficiais, não incluindo naturalmente os Domingos⁷⁵⁵.

Formalmente, então, os empregados das secretarias de Estado só podiam deixar de ir trabalhar para as suas repartições nos dias determinados pelo calendário oficial. O que não quer dizer que esta disposição fosse cumprida. O amanuense de segunda classe da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, a cujas memórias temos recorrido frequentemente, confessava:

“E o grande caso, é que o meu amigo Pinheiro esmagava-me com trabalho, incluindo o entregar-me o archivo da Repartição, e que não obstante alguns Feriados que eu acrescentava á *Folhinha*, sempre me achava moido”⁷⁵⁶.

Em sentido contrário, também podia ser exigido aos empregados que trabalhassem em dias em que as repartições deveriam estar fechadas segundo o calendário, por exigência da agenda da Secretaria de Estado, do seu ministro ou do executivo em termos gerais. Em 1844, isso mesmo era formalmente expresso no novo regulamento da Fazenda:

“A Secretaria d’Estado dos Negocios da Fazenda terá os dias feriados legalmente estabelecidos; porém quando o serviço exigir que em alguns dias se apromptem trabalhos que não admittam demora, o Director Geral assim o fará constar ao Chefe da Direcção competente, para que haja de prevenir disto mesmo os Empregados a quem fôr

⁷⁵¹ Cf. *Folhinha Constitucional para o anno de 1834*, Lisboa, Imp. de J. Nunes Esteves e Filho, pp. 9-96.

⁷⁵² Cf. *Folhinha Constitucional para o anno de 1836*, Lisboa, Imp. de J. Nunes Esteves e Filho, pp. 3-50.

⁷⁵³ Cf. *Folhinha Constitucional, Civil e Ecclesiastica para o anno de 1843*, Lisboa, Typ. de Nunes sem Filho, 1842, pp. 1-43.

⁷⁵⁴ Cf. *Folhinha Ecclesiastica, Historica, e Civil para o Reino de Portugal e Ilhas Adjacentes ordenada para o anno bissexto de 1848*, Lisboa, Typ. de José M. da Silva, 1847, p. 101.

⁷⁵⁵ *Idem*, pp. 12-100.

⁷⁵⁶ Vieira, 1848, pp. 355-356.

incumbida a promptificação dos referidos trabalhos, a fim de comparecerem nos dias indicados”⁷⁵⁷.

Para combater as supostas faltas de assiduidade e de disciplina na rotina do trabalho das repartições, assistiu-se, ao longo da primeira metade do século XIX, à introdução de regras nas secretarias de Estado, formalizadas em regulamentos ou impostas por circulares internas da responsabilidade dos oficiais maiores. Dessas regras faziam parte o estabelecimento de horários fixos de permanência, de critérios de gestão de ausências e de faltas e de estabelecimento de punições para os diferentes tipos de incumprimento. Estas medidas chegaram a abranger o comportamento e a postura, como a proibição de falar com os colegas sobre assuntos exteriores ao serviço, de fumar ou de comer⁷⁵⁸. A tentativa de controlo do comportamento sugere não só uma realidade que contrastava com as regras que se tentavam impor, como aquela confessada pelo referido amanuense da Secretaria da Guerra, mas também e por outro lado, a afirmação de um novo paradigma de trabalho adequado a um serviço administrativo do Estado.

Como já foi referido, o disciplinamento do tempo passou pela adopção de horários oficiais. No final do século XVIII, foram definidos horários de funcionamento nos estabelecimentos de ensino e nos espaços de lazer, assim como entre as mais variadas actividades profissionais, controlados pela Intendência Geral da Polícia⁷⁵⁹. Segundo Maria Alexandre Lousada, nos anos 20 do século XIX, o horário de trabalho das repartições públicas iniciar-se-ia entre as 9 e as 10 horas da manhã, prolongando-se ininterruptamente até às 14 ou as 15 horas conforme fosse Inverno ou Verão⁷⁶⁰.

No que toca às secretarias de Estado, segundo os dados que conseguimos obter, este horário não terá sido rigorosamente seguido. Uma instrução interna da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra de 1805, por exemplo, só indicava a hora de entrada (igualmente entre as 9h e as 10h). Já a hora de saída seria variável, uma vez que se determinava que os empregados só podiam abandonar as repartições depois de

⁷⁵⁷ Título IV, Artigo 45.º, Decreto de 28 de Setembro de 1844, in *COLP* 1844, pp. 337-347.

⁷⁵⁸ Cf. Parte III, Capítulo I, 3.

⁷⁵⁹ Cf. Lousada, 1995, p. 129.

⁷⁶⁰ Cf. *Idem*, p. 131.

dado por terminado o trabalho do dia⁷⁶¹. Era o oficial maior que decidia diariamente qual era esse momento⁷⁶².

A partir de 1834, com o aumento do volume de processos entrados nas repartições ministeriais devido à efectivação da extinção dos tribunais superiores de Antigo Regime, a hora de saída seria genericamente mais tarde do que as 14h ou as 15h. Data desse ano, por exemplo, uma portaria da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino que pretendia, para dar bom andamento ao aumento de expediente, obrigar os funcionários a permanecer no seu lugar de trabalho e a cumprir o horário das 9h da manhã às 4h da tarde, regulado pelo relógio existente na secretaria, pelo seu registo diário e estabelecendo castigos para os faltosos⁷⁶³.

A partir de 1842, este tipo de disposições estava presente nos regulamentos das secretarias de Estado. Nas “Disposições geraes” do regulamento da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar de 1843, por exemplo, determinava-se que:

“A entrada na Secretaria é para os Empregados internos ás dez horas da manhã, e a saída ás quatro horas da tarde; exceptuam-se desta disposição o Official Maior, e Chefes das duas Secções, que permanecerão na Secretaria, todo o tempo que o Ministro se demorar, ou que fôr necessario para o melhor expediente da Secretaria”⁷⁶⁴.

Não existiam, assim, horários de Verão e de Inverno neste ministério, ao mesmo tempo que se distinguia a hora de saída dos empregados comuns da dos empregados com responsabilidades directivas. No total, os empregados das suas repartições trabalhavam mais uma hora do que o apontado para as repartições públicas de princípio do século.

Nesse mesmo ano, o regulamento do ministério dos Negócios do Reino estabelecia que:

⁷⁶¹ Cf. IAN/TT, *Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Liv. 635, 1, Arts. 3.º e 5.º

⁷⁶² Cf. *Idem*, 2b, Art. 2.º

⁷⁶³ Cf. Portaria de 17 de Junho de 1834, in *COLP*, 1834, p. 208. Portaria reforçada por um regulamento interno elaborado em Dezembro do mesmo ano, segundo o que vem referido em IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 988, Cx. 1108.

⁷⁶⁴ Artigo 19.º, §. 3.º, Decreto de 15 de Fevereiro de 1843, in *COLP*, 1843, pp. 75-81.

“O trabalho na Secretaria começará às nove horas e meia da manhã, e terminará às quatro da tarde desde o 1.º de Abril até ao ultimo de Setembro, e às dez horas da manhã durando até às cinco da tarde, desde o 1.º de Outubro até ao ultimo dia de Março. Estas horas poderão ser alteradas pelo Ministro, se o bem do serviço assim o exigir”.

Simultaneamente, especificava que:

“Apezar de chegada a hora da saída, nenhum Empregado se retirará, sem que o Secretário Geral dê os trabalhos por concluídos, ou sem a sua prévia permissão”⁷⁶⁵.

Deste modo, estes empregados trabalhavam mais uma hora ou meia do que os seus colegas do Ultramar e da Marinha, mantendo as cerca de 7h de trabalho diárias que já tinham sido adoptadas em 1834, e estavam sujeitos a ter de permanecer ao serviço se o expediente o exigisse.

Com a reforma da Fazenda de 1844, estabeleceu-se como horário de trabalho para a sua secretaria de Estado, no Verão, das 9h30 às 3h30 da tarde e, no Inverno, das 9h30 às 4h da tarde, igualmente menos do que no Reino⁷⁶⁶.

Se analisarmos outro tipo de documentação, como a correspondência presente no Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, por outro lado, observa-se que vários documentos indicam horas de trabalho estranhas à ideia de um horário fixo de fecho das repartições. António Joaquim Gomes de Oliveira, oficial maior da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros gostava de indicar quase sempre a hora de redacção das notas e dos officios enviados ao seu ministro. Alguns trazem horas muito tardias: 7h, 7h30, 8h30 da noite⁷⁶⁷. É o caso do bilhete seguinte:

“Ex.mo e
Amigo. As Secretarias estão fechadas á excepção da Guerra e Reino. Peço-te o obsequio de determinares se se pode também fechar a nossa.
Teo
Am.º m.º aff.º e obr.º A. J. Gomes d’Oliveira
Secretaria 12 de Agosto de 1840 Às 7 ½ h.
P.S. Amanham pela manham conto ir receber as tuas ordens”.

⁷⁶⁵ Título V, Arts. 92.º e 93.º, Decreto de 2 de Agosto de 1843, in *COLP*, 1843, pp. 195-205.

⁷⁶⁶ Cf. Decreto de 28 de Setembro de 1844, in *COLP*, 1844, pp. 337-347.

⁷⁶⁷ Cf. Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, in *BNP Reservados*, E21.

Esta nota e outras mostram que diversas circunstâncias podiam levar o oficial maior a manter a sua secretaria em funcionamento até ter autorização superior, do seu ministro, para encerrar os trabalhos. Como Maria Alexandre Lousada anteviu, o horário de funcionamento das secretarias de Estado após 1820 foi submetido às necessidades da agenda política e constitucional⁷⁶⁸. Neste sentido, por vezes, a necessidade de acabar um projecto de lei a apresentar às cortes ou de esperar pela chegada de correspondência urgente obrigava a prolongar o horário do expediente pela tarde ou mesmo pela noite dentro. Em 26 de Setembro de 1840, o mesmo oficial maior escrevia:

“Ex.mo e Amigo. Remetto-te os inclusos esboços ou projectos de Instruções para a Missão Extraordinária a Madrid. Erão três horas menos hum quarto quando esta manhã me deitei. No entanto, sendo semelhantes papeis dos mais importantes em diplomacia, precisão ser mui meditados para serem bons”⁷⁶⁹.

Apesar da hora de fim dos trabalhos ser em grande parte variável, as regras de entrada e a proibição de saída sem autorização resultava da ideia de que o tempo era uma medida que, neste caso, devia ser posta ao serviço do trabalho administrativo e que, portanto, devia ser devidamente controlada. Os regulamentos e instruções referidos determinavam genericamente que esse tempo deveria ser contado segundo as horas e os minutos marcados por um único relógio, o da secretaria respectiva, impondo assim um tempo centralizado para todos os empregados. Assim, dentro das repartições dos ministérios, não era o tempo marcado pelo sino da Sé ou pelo relógio oficial da cidade que regulava os seus empregados⁷⁷⁰. O que marcava as suas rotinas era um relógio colocado em lugar central e visível da principal ou única sala de despacho da respectiva secretaria e que seria muito provavelmente um relógio de pé alto, de um tipo construído a partir do século XVIII, provavelmente importado de Inglaterra.

Esse tempo deveria, por sua vez, ser registado em livros de ponto para uma efectiva contagem e controlo. O seu uso diário estava instituído em diversos regulamentos e instruções desde o início do século. O responsável pela sua eficácia e

⁷⁶⁸ Cf. Lousada, 1995, p. 130.

⁷⁶⁹ Cf. Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, *in* BNP Reservados, E 21.

⁷⁷⁰ Cf. Lousada, 1995, p. 136.

segurança deveria ser o oficial maior, apesar de muitas vezes o registo das presenças e dos atrasos ser feito por outro oficial⁷⁷¹.

Em harmonia com o mundo de trabalho do século XIX, nenhum destes documentos de disciplina interna das secretarias de Estado fazia referência à existência de direitos a pausas de trabalho oficiais, fora os feriados e os Domingos, fosse ao longo do ano, fosse ao longo do dia. As licenças por partes de dia ou por vários dias só eram concedidas caso a caso e depois de muito bem justificadas por provas médicas ou institucionais. Tradicionalmente, eram toleradas até três faltas por mês. A partir daí, seriam descontadas ao vencimento do respectivo empregado⁷⁷².

A rotina dos empregados das secretarias de Estado na primeira metade do século XIX, era, assim, regulada sobretudo pela distinção entre tempo de trabalho e tempo de lazer. O tempo de trabalho era marcado pela hora obrigatória de entrada, em que cada minuto contava, para não constar das faltas registadas no livro de ponto. Depois de entrar ao serviço, o seu tempo seria desdobrado em diversas representações temporais. Seria o tempo dos ritmos que ditavam os processos em mãos, como antes tivemos ocasião de verificar⁷⁷³. Seria também o tempo dos regimes políticos, o tempo dos governos, o tempo das legislaturas das câmaras, o tempo jurídico previsto nas leis, o tempo das suas próprias carreiras e o tempo da construção das relações interpessoais entre os empregados, das práticas burocráticas tradicionais das suas repartições e o tempo de cada gesto necessário para o cumprimento das suas funções⁷⁷⁴.

⁷⁷¹ Cf. “Instrução para servir de norma á execução do Decreto sobre os Emolumentos”, 1805, IAN/TT, *Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Liv. 635, 1., 2.º e também, por exemplo, o Regulamento da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda de 1844, in *COLP*, 1844, pp. 337-347, Artigo 46.º

⁷⁷² Cf. *Idem*, 1805, 1, 6.º e Regulamento para os Empregados da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, Lisboa, Imprensa Nacional, 1844, Artigo 5.º.

⁷⁷³ Cf. Parte II, Capítulo III, 2.

⁷⁷⁴ Para uma reflexão sobre a percepção do tempo dos funcionários, cf. Thuillier, 1999, pp. 179-192.

3. Os gestos

A imagem mais comum da burocracia, repetida por teóricos, literatos, periodistas ou mesmo funcionários, sobretudo de meados do século XIX até aos nossos dias, relaciona-se com a ideia de um trabalho monótono, formal e repetitivo. De facto, o dia-a-dia das repartições ministeriais organizava-se à volta de um mesmo conjunto de tarefas que implicavam, por sua vez, a incorporação de uma série de gestos por parte dos empregados. Contudo, entre o final do século XVIII e a Regeneração, a principal preocupação de literatos e administradores não era o excesso de monotonia. O que esteve no centro das suas obras e das suas medidas foi, pelo contrário, a necessidade de tornar os comportamentos e as práticas regulares.

A maior parte dos gestos dos empregados das secretarias de Estado andavam em torno da sua principal actividade: a escrita. Fosse para registar a chegada de representações e ofícios, fosse para redigir ou guardar notas, resumos, decisões, circulares ou relatórios, os gestos dos empregados - sobretudo os de secretaria, mas não só - implicavam o domínio da escrita e da linguagem e a manipulação dos utensílios relacionados com o acto de escrever.

Desde meados do século XVIII que se tinha assistido a um esforço de homogeneização dos tipos de letra, por um lado, e da língua portuguesa, por outro.

A caligrafia, como ficou conhecido o tipo de letra manuscrita neste período, foi objecto de tratamento em vários manuais editados entre o século XVIII e o século XIX, dando conta dos vários caracteres, nomeadamente o tipo inglês, que viria a ser adoptado no ensino entre os dois séculos⁷⁷⁵. No início do século XIX, em 1804, Joaquim José

⁷⁷⁵ O primeiro manual desta leva a incluir o ensino da forma de escrever os tipos de letra terá sido o de Manuel de Andrade e Figueiredo, *Nova Escola para Aprender a ler, escrever e contar*, Lisboa, Off. De Bernardo da Costa de Carvalho, 1722. Um século mais tarde Adrien Balbi, escrevia a propósito da caligrafia em Portugal: “Les Portugais en général, et particulièrement ceux du Brésil, surtout de Pernambuco, excellent maintenant dans la calligraphie. Depuis environ trente ans ils cultivent beaucoup cet art utile, pour lequel ils ont les plus heureuses dispositions, et dans lequel se distinguent surtout les personnes qui se livrent au commerce et celles qui travaillent dans les bureaux. Nous avons eu sous les

Ventura da Silva, fazia publicar o seu manual de escrever o caracter da letra inglesa, republicado em 1819, com novas regras para a escrita de outros tipos de letra. Na sua introdução o autor justificava deste modo o manual:

“Na primeira Edição não tive por onde me guiasse, pois he de notar, que havendo entre a Nação Britannica tantas Collecções de Originaes para se aprender a escrever, e huma em Portugal, de que adiante fallo, não há hum só, que methodica, e praticamente sem confusão ensine a escrever o referido Character da Letra Ingleza, hoje geralmente seguido no Reino Unido de Portugal, Brazil, e Algarves, como tambem por algumas partes da Europa, por ser o mais agradavel Character de Letra, que até os nossos dias se tem composto, e o que mais facilita o expediente, particularmente do Commercio; por ser o Character mais cursivo”⁷⁷⁶.

Esta obra tornou-se na mais respeitada do género ao longo do século XIX, conhecendo diversas edições⁷⁷⁷. Uma vez que um dos critérios para poder entrar ao serviço das secretarias de Estado era, como vimos, possuir bom caracter de letra, este seria com toda a certeza um manual estudado e consultado tanto por pretendentes, como por empregados efectivos. Os leitores podiam encontrar aí descritas as linhas e os traços necessários para desenhar as letras e as regras para formar as palavras, assim como a lista dos objectos necessários à escrita e a maneira de os manusear (como “regras”, esquadros, compassos e tira-linhas para desenhar as pautas, todos eles objectos que existiriam nas repartições ministeriais), ou ainda instruções para escolher o tipo e o tamanho do papel ou de como fazer a tinta a utilizar⁷⁷⁸. A pena de escrever, o canivete para apará-la, a forma de o fazer e as maneiras de a manusear conforme o tipo de letra pretendido ocupavam diversas secções do manual⁷⁷⁹. A boa caligrafia dependia, além do mais, de uma postura de escrita convenientemente regrada:

§. X.
Postura do Corpo, Assento, e Carteira, ou Meza para Escrever.

yeux des pièces sorties de ces derniers, qui peuvent passer pour des chefs-d’oeuvre en ce genre. Le caractère généralement adopté est l’écriture anglaise”, in Balbi, 1822, 2.º vol., p. ccxxix.

⁷⁷⁶ J. J. V. da Silva, 1819, p. 10.

⁷⁷⁷ Cf. Marques, A. H. Oliveira, “Técnicas intelectuais e de expressão”, in Marques (coord.), 2002, pp. 83-85.

⁷⁷⁸ Cf. J. J. V. da Silva, 1819, pp. 45-51.

⁷⁷⁹ Cf. *Idem*, pp. 46, 47, 51-55, 57-58.

He este hum ponto dos mais essenciaes, que hum Mestre deve fazer observar exactamente a hum Discipulo, pois da má posição do corpo nasce muitas vezes não se aprender perfeitamente a escrever, e a ruina da saude, principalmente a falta de vista; por cujos motivos deve o Mestre, logo que o Discipulo entrar a exercer a Arte, ensinar-lhe a postura regular do corpo, declarando-lhe o quanto prejudicial lhe virá a ser o contrario.

Hum Discipulo deve estar sentado só, em assento proporcionado á sua altura, e da carteira, ou meza, onde estiver escrevendo, de sorte que afastados os braços algum tanto do corpo cheguem os cotovelos acima da carteira.

O corpo deve estar direito, sem tocar com o peito na carteira, em cima da qual estará assente o braço direito ficando de fóra a distancia de quatro dedos, como tambem o esquerdo para conservar a postura do corpo, e não deixar chegar o peito á carteira, ou meza, porque prejudica a saude.

A cabeça igualmente deve estar perfilada com o corpo, e o papel, seguro pela mão esquerda, e alguma coiza inclinado, para a esquerda.

§. XI.

Méthodo de pegar na Penna.

Esta circumstancia he das mais attendiveis, pois sem a qual fica como impossivel o executar-se primorozamente a Arte de Escrever: sobre este assumpto todos os Authores tem feito grande recommendação, e declarado diversos métodos, e do seguinte fiz eleição por ser o mais liberal, firme, e facil de uzar.

A Penna se deve tomar com a mão direita sustendo-a com os tres dedos, pollegar, indice, e maior: este deve estar encostado ao lado direito da penna, logo acima da extremidade superior do aparo, para que a penna fique liberta a operar suas funções, como tambem para aceio do dedo, pois andando este mais baixo se çuja de tinta: o indice unido ao maior descançará sobre o lombo da penna, e o pollegar alguma coiza curvado (como tambem o indice e o maior) se conservará, sustendo a penna do lado esquerdo: os dedos, annular, e minimo estarão firmes sobre o papel, e quazi recolhidos para a palma da mão de maneira, que fazendo-se o maior movimento com a penna, até onde permittirem os dedos, que a sustem, não toquem estes nos dois, que estão curvados para dentro.

O pulso deve estar assente da parte direita, e levantado alguma coiza da parte esquerda, de sorte que a rama da penna fique direita ao hombro; alem disto deve o pulso conservar-se firme, ao tempo que se manobrar a penna, para que o traço saia recto; pois do contrario sahirá tremido⁷⁸⁰.

A prescrição detalhada da posição ideal para escrever - do corpo em geral, e, em particular, da mão - inscreve-se na ideologia disciplinadora da sociedade tal como foi descrita por Michel Foucault, na qual se tornam centrais as medidas de criação de espaços individuais de trabalho e de submissão do corpo à utilidade⁷⁸¹. Enumeradas nos

⁷⁸⁰ *Idem*, pp. 56-58.

⁷⁸¹ Aliás, Michel Foucault dá este mesmo exemplo de controlo e maximização do comportamento. Cf. Foucault, 1999 (1975), p. 154.

manuais e transmitidas pelos mestres aos discípulos nas aulas, estas regras seriam tendencialmente interiorizadas por todos, nomeadamente os que viriam a ter profissões relacionadas com a escrita.

Mas não era só a caligrafia e a maneira de escrever que importava regular. O que se escrevia também precisava de ser disciplinado. Desde logo, a língua portuguesa. Ao defender um mais vasto e eficaz ensino da língua, Luís António Verney e António José dos Reis Lobato tentaram promover a homogeneização da língua nacional, então objecto de várias grafias. As medidas de reforço da rede de ensino terão sido implementadas a partir de 1772, ao mesmo tempo que se multiplicavam as publicações de tratados orto-lexicográficos e gramaticais⁷⁸². Apesar de não se ter conseguido fixar um sistema ortográfico único, este fenómeno resultava da mesma concepção uniformizadora da escrita que tinha impulsionado a fixação da caligrafia. Estes autores acreditavam que a criação de regras uniformes de registar a língua era fundamental para a racionalização da vida em geral e da administração em particular. Isso mesmo era expresso nos ditos manuais. António José dos Reis Lobato, na *Arte da Grammatica*, defendia:

“Estou certo, que a esta puericia bem educada se seguiria naturalmente huma perfeita adolescencia; pois aquelles, que das escolas do ler, e escrever sahisses para as da Grammatica Latina, levarião o adiantamento, que já mostrámos; e os que ficassem só com a noticia dos principios da sua lingua, ficarão com a intelligencia necessaria para lerem com reflexão, e poderem imitar, compondo, os Authores Portuguezes de melhor nota. Consequentemente receberia a Republica grande utilidade em criar sujeitos capazes, para exercerem os officios publicos de escrever nos Auditorios, Tribunães, e Secretarias, sem a imperfeição de fallarem, e escreverem a lingua Portuguesa com os erros, que comumente se notão nos que servem os sobreditos empregos”⁷⁸³.

O *Tratado de Ortografia* de João da Cunha é outro exemplo. No subtítulo desta obra o autor referia expressamente os servidores do Estado, como uma das suas principais preocupações: *Diálogos Sobre as principais Regras da Ortografia úteis para*

⁷⁸² Cf. Marquilhas, 1991, p. 16.

⁷⁸³ Lobato, 1812, pp. XVI-XVII. Segundo Inocêncio F. da Silva, a primeira edição terá sido em 1771: “De então para cá ha sido reimpressa repetidas vezes; e attenta a vulgaridade da obra pareceu-me que podia sem inconveniente omitir aqui a enumeração d’essas reimpressões, que são assás conhecidas e andam nas mãos de todos”, in I. F. da Silva, 1858, Tomo I, p. 175.

*o Povo menos instruído, e para os que não tendo frequentado as Aulas, se acham hoje empregados nos Escritórios públicos, e desejam acertar na praxe sem grande multiplicidade de regras, que não lhes são fáceis de compreender, e muito mais proveitosos aos Meninos, que frequentam as Escolas*⁷⁸⁴. Assim, além de ser desejável o conhecimento de outras línguas, como a francesa, os empregados das secretarias de Estado não deveriam deixar de praticar a língua materna, a sua principal ferramenta de trabalho. Para se aperfeiçoarem, podiam recorrer a este tipo de obras.

Por outro lado, para a redacção dos diferentes tipos de documentos produzidos nas repartições, eles necessitavam de outro tipo de informação. Para isso, tinham à sua disposição exemplares documentais anteriores que podiam servir como modelos e poderiam contar com a experiência e as indicações dos mais antigos. Contudo, na sua formação, para se candidatarem ou para resolver qualquer tipo de dúvida, também podiam utilizar outro género de manuais. Existiam, além de “Artes” de escrita, de ortografia ou de gramática, manuais de práticas que prescreviam as mais variadas regras a seguir no exercício de determinadas actividades.

Para escrever as cartas oficiais, a base do expediente das secretarias de Estado, como já tivemos ocasião de analisar, os empregados podiam recorrer aos chamados *Secretários*. Estes tratados, compostos por normas de redacção e modelos dos vários tipos de correspondência, eram os sucessores dos guias epistolográficos publicados a partir da Idade Média por toda a Europa e ganharam o seu nome a partir do momento em que conheceram uma grande divulgação na passagem do século XVII para o século XVIII⁷⁸⁵. No contexto da cultura protocolar barroca, os procedimentos que deviam ser seguidos na redacção dos vários tipos de cartas tinham de ser rigorosamente definidos. Na época, como escreveu recentemente Ana Cristina Araújo, a elaboração de uma carta envolvia, então, “disposição apropriada de letras e linhas, sábia gestão de espaços em branco e margens de papel, nomeação conveniente do correspondente, composição da

⁷⁸⁴ J. P. F. da Cunha, 1788.

⁷⁸⁵ Cf. Boureau, Alain, “La norme épistolaire, une invention médiévale” e Chartier, Roger “Des ‘secrétaires’ pour le peuple? Les modèles épistolaires de l’Ancien Régime entre littérature de cour et livre de colportage”, in Chartier (dir.), 1991, pp. 127-157 e 159-207, respectivamente. Para Portugal, cf. Araújo, Ana Cristina, “A correspondência: regras epistolares e práticas de escrita”, in Neto (coord.), 2005, pp. 120-145.

mensagem, por parte ou segundo uma ordem própria, sinal ou selo de autentificação, marca de segredo, elaboração do sobrescrito e expedição”⁷⁸⁶. Os *Secretários* compilavam as regras a seguir em todos estes passos, divulgando-as.

Em Portugal, o exemplo mais utilizado nos séculos XVIII e XIX foi o *Secretário Português*. Este manual de Francisco José Freire, conhecido pelo pseudónimo de Cândido Lusitano, foi publicado pela primeira vez em 1745 sob o título: *O Secretario Portuguez compendiosamente instruido no modo de escrever Cartas por meyo de huma instrucção preliminar, regras de Secretaria, formulario de tratamentos, e hum grande numero de Cartas com todas as especies, que tem mais uso*. Entre meados do século XVIII e o início do século XX, a obra conheceu cerca de dez edições. Só em 1815, ela foi editada tanto pela Tipografia Rolandiana, como pela Imprensa Régia. Nela, o secretário particular ou o empregado comercial ou público podia encontrar, como o título completo indicava, regras gerais, e específicas a cada tipo de negócio, de composição de correspondência, as qualidades e os defeitos dos secretários, além de fórmulas protocolares e exemplos de cartas. Em termos gerais, o *Secretário* aconselhava:

“Sendo os Negocios o assumpto mais importante das Cartas, não basta dar ao Secretario regras geraes, e communs a todas as Cartas; he preciso dar-lhe algumas particulares para tão consideravel materia. Por quanto, se nas Cartas de cumprimento parece, que brinca o engenho, naquellas, em que se tratão Negocios, falla-se com seriedade; porque se trata de interesses, em que póde perigar o Bem commum, ou ao menos o particular.

Nas outras materias hum erro de penna não costuma trazer comsigo grande consequencia: e o mais que póde fazer, he que o Secretario em lugar de adquirir nome de discreto, o perca com vergonha do seu character.

He preciso primeiramente ao Secretario hum singular, e inviolável segredo nos Negocios: e muito mais, respeitando estes ao público. Ao depois he necessario que a sua Carta seja de tal modo ordenada, que por ella (podendo ser) se consiga logo o fim desejado do Negocio: á maneira do fogo, que pegado ao murrão improvisamente accende a polvora da mina, primeiro que se veja o fumo, e se sinta o cheiro.

Para bem se tratarem os Negocios, requer-se huma solida erudição, fundada na perfeita intelligencia das Historias, e das Negociações politicas, que outros fizerão, ou para não cahir no mesmo precipicio, ou para buscar o mesmo caminho.

He preciso entender que materia se trata; se pública, ou se particular, para saber as consequencias: e por isso se requer tambem que a erudição acompanhe a reflexão, e a generalidade, das quaes já fizemos menção nas regras precedentes.

⁷⁸⁶ Cf. *Idem*, p. 122.

He igualmente muito necessaria a intelligencia dos termos proprios a qualidade do Negocio, de que se escreve; como v. g. se se tratasse de vendas, ou de outros contratos. Attenda tambem muito em escrever com desembaraço, sem rebuço, dissimulação, ou engano, para não embaraçar de algum modo a seu Amo, principalmente se os Negocios respeitão ao público: porque muitas vezes pela imprudencia de huma Carta perde a fortuna quem negocia, ou para o Principe, ou para o commum.

A eloquencia em semelhantes Cartas não ha de ser, como nas de parabens, cumprimentos, boas Festas, e outras; que contem elegantes, e differentes narrações. He inutil o uso das Figuras, e flores Rhetoricas: porque o estilo deve ser natural, claro, e sem mistura de cousas estranhas; mais deve propender para o humilde, que para o sublime. Porem bastara que se encoste ao medio. A demora, que em outras Cartas he toleravel, nestas he mui notavelmente prejudicial.

Se nas outras Cartas se deve com brevidade, quasi affectada, fugir da prolixidade: nestas ainda que se deve evitar o excesso, sempre he bom que não se cuide em ser muito breve. He preciso dizer tanto, quanto pede a materia. Muitas vezes succede em huma só Carta tratar de muitos negocios. E quando estes se derem, he necessario distinguillos em §§. Para não confundir hum com o outro, porém sempre o primeiro será o mais importante, ou o mais extenso.

A ignorancia positiva, da qual nas regras geraes já se fallou, seria a ultima ruina do negocio, e a maior vergonha do Secretario.

Finalmente a escuridade, a qual em outras Cartas poderia servir de exercicio a agudos engenhos, nestas seria a demora, que deteria a não das Negociações; ou ao menos a causa de se multiplicarem as Cartas, devendo hum ser interprete da outra: e assim perder-se-hia o Negocio, e a occasião; e quando não se faça impossivel, se fará muito difficuloso”⁷⁸⁷.

A correspondência oficial das secretarias de Estado, na primeira metade do século XIX, era redigida geralmente num tom mais directo e simples do que o estilo prescrito nos manuais de epistolografia⁷⁸⁸. Francisco José Freire, no entanto, como se pode ver no excerto transcrito, já apontava essas características como as adequadas às cartas de negócios. Além disso, eram também seguidos nos officios das repartições ministeriais os preceitos divulgados quanto às escolhas das locuções de introdução e de conclusão e quanto às formas de tratamento dos diversos tipos de destinatários⁷⁸⁹. O estilo de escrita a adoptar segundo este manual confundia-se, por outro lado, com as próprias qualidades que o secretário, ou o empregado de repartição, devia possuir – discrição, erudição, reflexão, desembaraço, método e clareza - não só para o exercício da sua função, mas, mais uma vez, no seu comportamento geral.

⁷⁸⁷ F. J. Freire, 1815, pp. 13-14.

⁷⁸⁸ Cf. Parte II, Capítulo III, 2.

⁷⁸⁹ Cf. F. J. Freire, 1815, pp. 15-20.

Outro tipo de conhecimentos e práticas que seriam úteis aos empregados públicos, nomeadamente aos empregados das secretarias de Estado, seria o que se relacionava com as técnicas comerciais, transmitidas na Aula do Comércio ou nos manuais correspondentes. Como vimos, um número considerável de pretendentes aos postos administrativos ministeriais apresentava a frequência da Aula de Comércio como elemento de valorização do seu processo de candidatura⁷⁹⁰. Em termos concretos, o domínio da escritura por partidas dobradas e o conhecimento dos câmbios seria particularmente útil nas repartições de contabilidade e, em termos mais gerais, por contribuir para a erudição, como qualidade valorizada nos secretários. Mas não seriam só estes conhecimentos especializados a ser transmitidos no curso e nos manuais de comércio. Outras práticas de escrituração e valores seriam partilhados por casas de comércio e quase todas as repartições públicas.

Logo a partir do momento em que foi criada a Aula do Comércio pelo Marquês de Pombal, começaram a surgir manuais de contabilidade relacionados com as matérias leccionadas nas aulas do curso. Desde logo, porque parte deles foi feita pelos próprios professores. São os casos da *Arte da Escripura Dobrada* (1765) de João Henrique de Souza ou do *Diccionario do Commercio* (1761) de Alberto Jacques de Sales (dos primeiros lentes da Aula), que, mesmo manuscritos, deveriam circular entre os alunos, mas também da obra sobre *Juros Compostos* (1816), de Ricardo Moreira Froes, ou do anónimo *Tratado de Câmbios* (1816), oferecido aos “condiscípulos” do autor⁷⁹¹. Estas obras eram sobretudo técnicas, indicando as ferramentas e estabelecendo o método desta nova “sciencia”, como ela era então considerada⁷⁹². Nestas como em muitas outras eram indicados os livros necessários à contabilidade - o livro diário, os livros de razão e

⁷⁹⁰ Cf. Parte II, Capítulo II, 2.

⁷⁹¹ Cf. *Arte da Escripura Dobrada que dictou na Aula do Commercio João Henrique de Souza. E copeada para Instrucção de Joze Félix Venâncio Coutinho no Anno de 1765*, Ms., BNP, FR837; Sales, Alberto Jacques, *Diccionario do Commercio*, Ms., 1761, BNP, FR1068; Froes, Ricardo Gomes Rozado Moreira, *Supplemento Extraordinário ao N.º 1 do Negociante Perfeito, ou Jornal de Commercio, e de Geografia, Juros Compostos.*, Lisboa, Nova Impressão da Viúva Neves e Filhos, 1816; Anónimo, *Tratado de Câmbios, Útil, e Necessário aos Estudantes da Real Aula do Commercio.*, Lisboa, Regia Typographia Silviana, 1816.

⁷⁹² Cf. Anónimo, *Tratado sobre as partidas dobradas*, 1764.

de balanço, o livro borrador e mais auxiliares –, os modos de os preencher “em partidas dobradas”, de arquivar e registar a correspondência segundo os assuntos e as prioridades e também as fórmulas necessárias ao comércio - cálculos de aritmética, câmbios, juros, entre outros. Pretendia-se, com a fixação das regras de comerciar, disciplinar os negociantes, tornando as suas práticas mais eficazes. Num contexto em que estas matérias não estavam suficientemente divulgadas e em que a actividade comercial era tendencialmente desvalorizada, este projecto de defesa e cientificização do comércio enquadrava-se no mesmo processo de racionalização da sociedade de finais do século XVIII que fez com que surgissem os movimentos de fixação da língua.

No auge de matrículas da Aula do Comércio, surgiu mais uma obra de contabilidade: *O Guarda Livros Moderno* de Manuel Cabral de Mendonça, que iria tornar-se referência para várias gerações de alunos⁷⁹³. Em apenas vinte anos, de 1815 a 1835, este manual de dois volumes iria conhecer pelo menos quatro edições⁷⁹⁴. O que mais o distinguia dos restantes era a variedade de assuntos que abordava. Analisando os seus títulos, o primeiro tomo era dedicado à história do comércio, seguros, letras de câmbio, avarias, moedas, pesos e medidas e regra conjunta, enquanto o segundo tratava da escrituração por partidas dobradas. Contudo, lendo os índices dos volumes verifica-se uma novidade em relação aos temas tradicionais do comércio: a preocupação com a prescrição das características próprias do comerciante e com a organização da casa de comércio. Dividido por lições, podia-se encontrar, no primeiro livro, uma secção dedicada às obrigações dos caixeiros e à “boa ordem dos Escritórios”. O segundo tomo incluía a lição 9.^a acerca “Das quallidades que deve ter aquella pessoa que se destina ser Guarda-Livros e das suas obrigações no serviço do Escritório” e a lição seguinte sobre, novamente, a “arrumação e boa ordem do Escriptorio”. Mesmo sendo uma compilação de textos de vários autores⁷⁹⁵, a estrutura da obra mostrava que a formação da Aula do

⁷⁹³ Cf. Santana, Francisco Gingeira, “Fontes para o estudo dos primórdios do ensino do comércio”, in AA.VV., 1988, p. 203.

⁷⁹⁴ Referência completa: Mendonça, Manuel Teixeira Cabral de, *O Guarda-Livros Moderno ou Curso Completo de Instrucções Elementares sobre as Operações do Commercio, tanto em Mercadorias como em Banco. Offerecido aos Negociantes Portugueses*, Impressão Régia, 1815. Edições existentes segundo E. Martins, 1960: 1815, 1818, 1823 e 1835.

⁷⁹⁵ Cf. I. F. da Silva, 1862, Tomo VI, p. 118.

Comércio não seria apenas uma transmissão teórica de conhecimentos contabilísticos. Havia que inculcar um comportamento profissional que passava pela transmissão de valores sociais e da disciplina de trabalho adequada a uma casa de negócio moderna, mas também, como temos vindo a defender, própria para as repartições públicas.

Segundo os conteúdos das respectivas lições, os alunos que concluíam os estudos comerciais entrariam, em princípio, numa casa de negócio, primeiro como aprendizes ou caixeiros, e só depois como guarda-livros ou comerciantes, para exercitar as matérias na prática, devendo “principalmente obedecer, para depois saber mandar”, “guardar o segredo inviolável em todos os seus negócios, ser curioso de se instruir, e perguntar a razão de tudo o que observar”, para assim aprender mais⁷⁹⁶. Tinham o dever de, desde logo, habituar-se a “usar de huma grande modéstia no [...] traje, e apartar-se o mais que for possível de divertimentos”, obrigando-se com diligência a estar “livre de vícios” e de excesso de ambição⁷⁹⁷. Uma vez guarda-livros deveriam adoptar uma determinada ética profissional, acautelando-se dos enganos e das más intenções. Para isso, enumeravam-se os preceitos a seguir e que podem ser sintetizados em quatro valores essenciais: ser fiel (guardando sigilo e sendo responsável pelos papéis e livros a seu cargo), diligente (cuidando dos negócios com rapidez e precisão), vigilante (velando pela segurança da casa e do registo e arquivo das negociações) e prudente (avaliando sempre convenientemente as suas acções e o andamento dos negócios)⁷⁹⁸. Chegamos assim a uma descrição comum do burocrata contemporâneo, aquele que executava ordens sem questionar, respeitando a hierarquia e o funcionamento do escritório.

O Guarda-Livros Moderno prosseguia pormenorizando mais ainda as regras a atender. Em primeiro lugar, aquelas directamente relacionadas com a actividade comercial, como conhecer as mercadorias e as circunstâncias do comércio. Mas também dando particular atenção às práticas burocráticas. Segundo as palavras do autor: “O principiante deve também ter grande cuidado da arrumação, e asseio das fazendas nas lojas, e armazéns, como também da boa ordem do Escriptorio, estando sempre os Livros e papeis separados, e collocados nas repartições que lhes são destinadas”. Para isso,

⁷⁹⁶ Mendonça, 1815, 1.º Tomo, pp. 142-143.

⁷⁹⁷ *Idem*, p. 141.

⁷⁹⁸ *Idem*, 2.º Tomo, pp. 106-107

havia que seguir as formalidades de registo da correspondência assim que ela chegava, atribuindo-lhe cotas e lançando-a nos livros competentes, depois guardá-la “no seu lugar em huma estante feita de propósito, com bastantes repartimentos” e ordenadas alfabeticamente pelo nome do emissor ou da terra de origem⁷⁹⁹. Outros documentos, com informações e facturas, deviam enfiar-se “por hum cordão em huma pasta” ou dobrar em conjunto e colocar na estante com as cotas necessárias, os mais sigilosos em gavetas fechadas com chave⁸⁰⁰. Os futuros comerciantes tinham também de saber ordenar os livros por números ou letras e de, convenientemente, escriturá-los, sabendo fazer com precisão as riscas divisórias de colunas e conhecendo os elementos a preencher⁸⁰¹.

A técnica comercial passava, deste modo, por uma prática das classificações e por uma inculcação do valor da ordenação geométrica do espaço, consideradas condições de eficácia e de controlo. Nas fontes administrativas da primeira metade do século XIX, este tipo de organização estava cada vez mais presente, sendo desenvolvido e valorizado pelas reformas que as repartições públicas foram sofrendo nos vários momentos de implantação do liberalismo, como vimos.

Os arquivos das secretarias de Estado dão conta disso mesmo. Não só pelo esforço de especialização funcional e de uniformização de funcionamento que se vai assistir ao longo de todo o século, mas também pela preocupação de regulamentar as práticas de escrita e de arquivo dos documentos. Como também já tivemos oportunidade de referir, no início deste trabalho, na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, por exemplo, logo nos primeiros anos de oitocentos, foi organizado um sistema de classificação dos negócios, pensado pelo seu porteiro e guarda-livros, que iria vigorar pelo menos até 1834, determinando a distribuição destes por secções até às reformas de 1859⁸⁰². Por outro lado, analisando a sua documentação, como fizemos nas partes correspondentes, verifica-se um cuidado crescente com o registo de correspondência em

⁷⁹⁹ *Idem*, 1.º Tomo, p. 144.

⁸⁰⁰ *Idem*, p. 145.

⁸⁰¹ *Idem*, 2.º Tomo, pp. 4-6.

⁸⁰² Cf. Pedro de Alcântara Pereira Rollim, *Sistêma que regula a divizão, e colocação dos Papéis do Archivo desta Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, organizado na Epoca da Restauração da Monarquia no anno de 1808*, in IAN/TT, *Ministério do Reino*, Liv. 2560.

livros de repartição e no livro da porta, e a numeração cuidada de todos os officios e papéis referentes a um mesmo assunto, a par com o recurso a práticas antigas, como a de coser com linha os processos a que se refere o citado manual de contabilidade⁸⁰³.

Se atendermos, por outro lado, aos regulamentos dados às secretarias de Estado nos anos 40, esse cuidado expressa-se claramente, não só quando descrevem as atribuições dos empregados, mas também ao dedicarem uma secção ao Expediente Geral do Ministério respectivo, na qual se estabelecia a classificação, controlo e responsabilidade sobre todos os papéis, entrados e expedidos⁸⁰⁴. Todas estas normas e técnicas aprendiam-se sobretudo pela experiência, no próprio trabalho das repartições, como era reconhecido expressa e tacitamente. Contudo, a passagem pela Aula do Comércio, por ser a única que incluía uma componente prática da escrita administrativa, foi-se impondo como um garante de conhecimento prévio dos seus utensílios. Por seu lado, no mesmo sentido, as obras de contabilidade deveriam funcionar não só como manuais para guarda-livros e comerciantes de casas particulares e de negócio, mas também como fonte de aprendizagem e guia para muitos empregados públicos (de contabilistas a oficiais, amanuenses e até porteiros).

Com o propósito de ensinar a bem escriturar os livros, o manual que temos vindo a analisar ia ainda mais longe no detalhe, chamando a atenção para as seguintes regras de trabalho:

“1.º Não tirar linha alguma sem estar horizontal com o Livro, ou papel em que se quer escrever.

2.º Ter todo o cuidado de limpar a Regoa da tinta, antes de assenta-la no papel.

3.º Não tomar mais quantidade de tinta na penna, ou no Tiralinhas, do que aquella que lentamente deve acudir ao seu extremo.

4.º Não passar já mais por cima de Livro, ou Papel que se esteja escripturando com a penna cheia de tinta.

5.º Não demorar humidade nos assentos sem que se enxuguem logo com o mataborrão.

⁸⁰³ Cf. Parte II, Capítulo III e, a propósito da prática de arquivo dos processos com linha, por exemplo, IAN/TT, *Ministério do Reino*, Secretaria Geral, Registo Geral, Registo de "Papéis expedidos" / "Livros da Porta" (1795-1895), Livs. 1781-2013 e Portaria de 18/07/1836. A prática de coser documentos ainda se utiliza hoje em dia, por exemplo, no caso dos processos judiciais.

⁸⁰⁴ Cf. Parte I, Capítulo II, 4. e Parte II, Capítulo III, 1.

6.º Guardar sempre symetria, tanto no parallelo das linhas que fechão os assentos, como na regularidade das suas distancias”⁸⁰⁵.

A preocupação de ordenar e regularizar este circunscrito mundo dos escritórios, fossem eles privados ou públicos, atingia assim aos pequenos gestos da rotina burocrática. Apesar de não existir propriamente um manual de trabalho para os empregados ministeriais, eles tinham à sua disposição estas diferentes obras que, da caligrafia ao manuseamento dos vários instrumentos de escrita e à forma de melhor executar os diferentes tipos de documentos administrativos, lhes proporcionavam um receituário de práticas que foram sendo adoptadas genericamente nas repartições.

Em plena época liberal, havia quem fizesse o elogio do apuramento destas práticas administrativas observado no final do século XVIII e princípio do século XIX. Em 1855, por exemplo, nos *Annaes Administrativos e Economicos*, defendia-se que:

“Mas no meio deste syncretismo administrativo [do Antigo Regime], appareciam homens de um merecimento incontestavel, e regulamentos que ainda hoje devem servir de modelo, pela sciencia das suas prescripções, pela pureza de sua linguagem, e pela methodica distribuição de suas partes.

Então encaneciam muitos no serviço de um ramo especial de administração, havia longas carreiras na vida publica, pagava-se a devida homenagem aos funcionarios experientes, e versados na pratica dos negocios publicos. O governo, quando tinha vontade de fazer o bem, encontrava nestes archivros os materiaes d'uma sabedoria vasta, e purificada pelas largas lições da experiencia”⁸⁰⁶.

Outras práticas, pelo menos nesta época, não se encontravam prescritas em manuais ou regulamentos. Algumas decorriam de tradições administrativas mais antigas, como a organização alfabética de arquivos ou de índices por nome próprio e não pelo apelido. A necessidade de transmitir ou guardar notas informais, ou de contornar problemas decorrentes das condições materiais disponíveis, também levavam os empregados a descobrir soluções que passavam a ser adoptadas genericamente. No primeiro caso, podem dar-se como exemplos as tiras de papel incluídas em processos com a função de lembrete, ou da diferenciação entre o uso do lápis, para a escrita

⁸⁰⁵ Mendonça, 1815, p. 108

⁸⁰⁶ *Annaes Administrativos e Economicos*, N.º 2, Lisboa, Typographia do Jornal do Commercio, 1855, p. 2.

temporária, e da pena com tinta, para a permanente, ou mesmo de outras cores de tinta para diferentes funções⁸⁰⁷. No caso do condicionamento material das práticas, surgiram novos hábitos de trabalho com a generalização das tabelas impressas ou dos ofícios litografados, por exemplo⁸⁰⁸. Num período de grandes inovações técnicas, a introdução de invenções também terá alterado os gestos rotineiros das secretarias. No final dos anos 30, por exemplo, já se falava das penas metálicas e da sua conservação, o que terá a médio e longo prazo tornado obsoleto o hábito de aparar as penas com o canivete⁸⁰⁹. Em ofícios dos anos 40, pertencentes ao espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, para dar outro exemplo, podem encontrar-se *clips* e *atches* de cobre de fabrico inglês, recentemente inventados, que iriam no futuro, pelo menos nos casos de arquivamentos temporários, substituir a prática de coser os documentos com linha⁸¹⁰.

Por outro lado, o aumento do volume do trabalho verificado a partir de 1834 terá obrigado a uma simplificação do estilo dos ofícios e diplomas produzidos, a partir daquele momento mais sujeito à agenda e aos interesses políticos e administrativos. Em 1837, a oposição ao Setembrismo fazia deste modo a avaliação da produção documental dos ministérios:

“Entre os assumptos esquecidos, conta-se a falta de censura á linguagem em que são escritos a maior parte dos documentos que hoje saem das Secretarias d’Estado.

Em todo o tempo se exigiu nesses documentos, como qualidade essencial e indispensável, a maior correcção, pois é geralmente sabido que as Secretarias davam a lei a respeito da linguagem: *apanágio* ficou sendo portuguez depois que o illustre Pombal no-lo deu em uma de suas leis, e tal era a competência da authoridade, para fazer a importação do termo, que nem o próprio Filinto Elysio se atreveu a contestá-la.

⁸⁰⁷ Noutro texto especificámos os diferentes usos dos materiais para as diferentes funções no que diz respeito ao expediente da SENR. Cf. Almeida, Joana Estorninho, “Os utensílios burocráticos da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino (1834-1843)”, in P. T. Almeida e Branco (coord.), 2007, pp. 44-46.

⁸⁰⁸ Cf. Parte II, Capítulo III, 2. e 3.

⁸⁰⁹ Cf. o artigo “Processo simples para Impedir que a Tinta Ordinaria ataque as Penas Metallicas”, in *O Panorama*, N.º 40, 3 de Fevereiro de 1838.

⁸¹⁰ Cf. ofícios de João António Lobo de Moura, 1.º Visconde de Moura, in Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21 e, por exemplo, processos de requerimentos de empregados entrados na Secretaria de Estado da Marinha a seguir à Regeneração, in BCM-AH, Empregados e Funcionários, Cx. 218.

Os prólogos das leis promulgadas durante o Ministério do Marquez de Pombal são ao mesmo tempo modelos de saber e de dicção; e as formulas que ainda, uma vez por outra, se empregam nos Diplomas das Secretarias d'Estado, e que são de data mais antiga, fazem-se notáveis pela sua precisão e elegância.

Com a falta do Marquês de Pombal, ou antes com o desemprego dos homens, que só elle sabia escolher, alguma decadência se sentiu no modo de escrever as leis, e demais documentos procedentes das Secretarias d'Estado. Entretanto devemos dizer que nunca essa decadência chegou ao ponto a que a teem levado os homens de Setembro; e a razão vem de que a maior parte dos documentos publicados, desde aquelle mez até hoje, são obra de indivíduos estranhos ás Secretarias, isto é, de homens que nunca souberam o que era escrever. A mania de legislar foi tal em tempo da chamada Dictadura que já não havia espaço para ler; os Ministros juravam na boa fé e habilidade dos projectistas, que, geralmente fallando, mal podiam copiar á letra as leis francezas e belgas. Passos Manuel abandonou de todo os cumprimentos usuaes; as primeiras palavras que dirigia ao individuo, que lhe ia fallar, eram estas: 'Trazes algum projecto de lei? Olha que quero tantos projectos, e se m'os não escreves em dois ou três dias, comigo tens de haver-te'.

Difficil empenho seria o nosso, se quizessemos descer a uma analyse dos documentos que diariamente se imprimem na folha official do Governo: só a parte grammatical daria matéria para encher dois Periódicos da dimensão deste que escrevemos”⁸¹¹.

Pode assim dizer-se que os gestos praticados no dia-a-dia dos empregados ministeriais na primeira metade do século XIX seriam consequência de um *habitus* formado por uma disciplina de trabalho idealizada no final do século anterior, rotinada pela experiência e adaptada à nova realidade política e às novas necessidades administrativas, *habitus* cimentado por uma identidade profissional e social criada não só pelo acesso efectivo á carreira, mas também por uma forma de ser prescrita em grande medida nos manuais. Estes inseriam-se na cultura normativa dos comportamentos quotidianos, na senda dos inúmeros manuais de saber viver ou de civilidade publicados em Portugal sobretudo ao longo dos séculos XVII e XVIII, à semelhança do que acontecia no resto da Europa a partir da difusão da ideologia da civilização de corte, onde se apontavam expressamente as virtudes pessoais a adoptar, combatendo os vícios e disciplinando o corpo, tendo em vista a preservação da ordem social⁸¹².

⁸¹¹ *Correio de Lisboa*, N.º 23, 13 de Dezembro de 1837, p. 90.

⁸¹² Cf. Terra, 2000, pp. 6-10.

4. As sombras

Apesar da normatividade e disciplina que se procuravam inculcar nos empregados das secretarias de Estado, da rotina das repartições também fazia parte o erro, a corrupção, o conflito, as alianças secretas, o não cumprimento de regras disciplinares, o silêncio. Guy Thuillier chamou a esta dimensão “o clandestino na administração”⁸¹³. Por detrás deste conceito está, porém, a mesma intenção: trabalhar os aspectos que não estavam previstos nem nas leis nem nos regulamentos (ou que estes procuravam combater), ou que não faziam parte do modelo oficial de organização e de comportamento dos empregados das secretarias de Estado, mas que não deixavam de marcar o trabalho diário dos ministérios.

Os planos organizativos plasmados nos regulamentos pretendiam aumentar a eficiência das repartições e, portanto, diminuir a margem de erro dos seus empregados. No entanto, apesar da formalidade dos procedimentos e das regras que se queriam impor, muitos seriam os papéis mal classificados ou mesmo esquecidos, aqueles arquivados no sítio errado e logo perdidos, os mapas mal elaborados, as resoluções mal redigidas. Aliás, a crescente preocupação com o pormenor das atribuições dos empregados e com o tratamento geral do expediente deveria ter como causa mais imediata a existência deste tipo de problemas⁸¹⁴.

Por um lado, seriam cometidos erros inconscientes por falta de experiência, excesso de zelo ou distração⁸¹⁵. Daí resultariam correcções por parte dos chefes

⁸¹³ Cf. Thuillier, 2004, p. 51.

⁸¹⁴ Caso dos títulos dedicados às “Atribuições” e ao “Expediente Geral do Ministério”, dos regulamentos ministeriais dos anos 40, nomeadamente do Reino e da Fazenda. Cf., respectivamente, Decreto de 2 de Agosto de 1843, in *COLP*, 1843, pp. 195-205, Tits. III e IV e Decreto de 28 de Setembro de 1844, in *COLP*, 1844, pp. 337-347, Tits. II e III.

⁸¹⁵ Também já demos conta, no mesmo artigo que referimos atrás, da tramitação de um processo em que um chefe de repartição comete erros não por vulgar incompetência mas por excesso de zelo. Cf. Almeida, Joana Estorninho de, “Os utensílios burocráticos da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino (1834-1843)”, in P. T. Almeida e Branco (coord.), 2007, pp. 46-49.

hierárquicos ou a partir de pareceres exteriores, decisões adiadas, por tempo definido ou, às vezes, indefinidamente.

Por outro lado, cometer-se-iam erros propositadamente, para condicionar o decorrer do processo administrativo por interesse próprio ou por interesse de outrem. Neste caso, poderia estar ou não envolvido um pagamento de terceiro. Pela própria natureza das práticas ilícitas, e apesar das muitas acusações nesse sentido, é muito difícil encontrar exemplos concretos de corrupção⁸¹⁶.

O condicionamento do tratamento de um processo por interesse próprio poderia ser perpetrado para prejudicar um colega. Foi o que se terá passado num caso relatado por uma das vítimas, o oficial Joaquim José de Torres, responsável pela contadoria do seu ministério, ao ministro correspondente, Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, em Janeiro de 1841:

“Quando o empregado, Paz, apresentou da m.^a parte a V. Ex.^a a conta, e q. V. Ex.^a a mandou entregar ao Off.al Maior logo previ todas estas duvidas q. elle havia de combinar com o Sr. Vidal, p.r isso q. é meu inimigo capital, e julgava q. suscitando-me todos os embaraços, já negando-me empregados p.^a me coadjuvar, apesar de positivas ordens de V. Ex.^a, q. elle constantem.e illudio, e já massando-me com interrupções de outros trabalhos, como liquidações de contas antigas, informações &.&., conseguiria q. eu não podesse fazer a conta do Ministério q. era todo o seu fim, mas tendo eu vencido á força de grandes incommodos, principalm.e pelo credito de V. Ex.^a, quer agora denegrir este pequeno merecim.to”⁸¹⁷.

A interferência no tratamento regular de um negócio poderia ser também o resultado de interesses políticos do governo, em geral, ou do ministro ou da administração da secretaria de Estado, em particular. Esse era o caso da omissão propositada de dados nos relatórios e nas tabelas, como vimos acontecer quando examinámos o expediente⁸¹⁸. O mesmo tipo de situação podia também ocorrer na alteração oficiosa de datas de ofícios e decretos, para dar outro exemplo. Em 19 de Dezembro de 1840, o oficial maior da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros,

⁸¹⁶ Luz Soriano, por exemplo, empenhou-se em tornar público as actividades moralmente condenáveis do oficial maior da Marinha, António Pedro de Carvalho, Cf. Soriano, 1860, pp. 537-556.

⁸¹⁷ Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, *in* BNP Reservados, E 21.

⁸¹⁸ Cf. Parte II, Capítulo III, 2.

António Joaquim Gomes de Oliveira, fazia entregar uma nota ao seu ministro, com a seguinte indicação na margem:

“Datei o d.º Desp.º para o S.r Marquez de Saldanha de 17 porque, na minha opinião, lhe devera haver sido enviado há mais dias”⁸¹⁹.

Um problema que ensombrava o regular funcionamento das repartições era o dos conflitos entre os empregados, como o que estava presente no texto atrás transcrito. Numa época de grande violência social, instabilidade política e com dificuldades materiais, era previsível que os colegas de carreira desenvolvessem, a par de uma ideologia de comportamento e do espírito de corpo, sentimentos negativos, como a inveja e o ressentimento. Apesar de não ter ocorrido a substituição massiva dos empregados dos ministérios com as mudanças políticas sucessivas, houve de facto, como vimos, alguma rotação nos quadros de pessoal, sobretudo por causa de motivos políticos. Obrigados ao exílio, compelidos a servir nos exércitos ou transferidos para outras repartições, muitos empregados viam-lhes ser aplicados diferentes critérios de contagem de tempo de serviço. A comparação desses critérios estava na origem de inúmeros requerimentos individuais ou colectivos em defesa dos seus interesses. Eis um desses requerimentos, datado de Novembro de 1827:

Sereníssima Senhora.

Dizem os officiaes das differentes Secretarias de Estado abaixo assignados, que no tempo do intruso Governo Revolucionário, fôrão huns demittidos, outros reformados, outros passados para officiaes Amanuenses, outros mandados servir na Secretaria das chamadas Cortes, e outros mudados de Secretaria sem o requererem, que tendo sido todos reintegrados nos seus lugares depois que Sua Magestade Imperial e Real reassumio os seus inauferíveis direitos, não podem ver sem o maior espanto, e sem a mais pungente magoa, que a mansa e pacifica posse da antiguidade que disfructão no exercício de seus Empregos lhes está ameaçada pela questão que na Secretaria d’Estado dos Negócios Estrangeiros se suscita entre hum official desde 1816 e hum que o foi pela nomeação da copia inclusa da intruza Regência revolucionaria em 2 de Julho de 1821, pertendendo este ser mais antigo do que aquelle que por desgraca foi comprehendido em hum dos cazos precitados, e como o desenvolvimento desta questão he transcendente aos Supplicantes, que tendo sido victimas da revolução, e defraudados em seus interesses, estão agora expostos a ser supplantados pelos que por serviços, que apesar de públicos, talvez hoje se não queirão citar, tiveram a fortuna de ficar nas suas Secretarias na occasião da injusta reforma d’ellas, e não sendo a primeira vez que se

⁸¹⁹ Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, *in* BNP Reservados, E 21.

suscita tão escandalosa questão, convém decidir-se terminantemente para todos, e cortar pela raiz a esperança aos mal intencionados, que com falsos títulos pertendem que officiaes mais antigos do que elles, sejam considerados como mais modernos, recorrem á Augusta Protecção de Vossa Alteza, que não deixará por certo de sustentar os direitos dos Supplicantes. E como V. A. já se dignou fazer Justiça em hum cazo idêntico, Resolvendo a questão pelo órgão da Junta das Confirmações Geraes composta dos varões mais conspícuos da Magistratura, he na mente dos Supplicantes a renovação de huma tal pretensão attentatoria contra aquella tão sabia como justa Resolução; e por isso os Supplicantes persuadidos que he contra as rectas intenções de V.A. que elles sejam defraudados em seus interesses, com o mais respeitoso acatamento.

Pedem a Vossa Alteza Haja por bem declarar por Sei Real Decreto, que os Supplicantes, que por qualquer dos motivos acima macionados tivêrão interrupção no Serviço de seus lugares, ou forão mudados de huma para outra Secretaria d'Estado, deverão contar a sua antiguidade desde a data das suas primitivas nomeações, Dignando-se Vossa Alteza ouvir sobre estas pretensões, se assim parecer conveniente, o Tribunal competente do Dezembargo do Paço, para que consulte o que de direito competir ás partes interessadas =

E Receberão Mercê⁸²⁰.

Os termos do requerimento reproduzido eram claros. Os que se opunham às pretensões dos suplicantes, ou seja, os restantes empregados, eram considerados mal-intencionados. A sua supplica acabou por ser atendida, como se pode ver pela decisão transcrita na mesma fonte. Mas a satisfação com o desfecho do caso não terá seguramente resolvido o conflito, uma vez que os outros empregados, de que o requerimento se queixa, terão ficado prejudicados nas suas próprias aspirações.

O governo de D. Miguel, as substituições operadas nas repartições públicas, a posterior vitória liberal, só terão complicado e agravado este tipo de questões. Cazimiro Maria Parrella, demitido do lugar de oficial maior da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda em 1837, defendia que tinha sido um empregado miguelista, seu colega, a denunciar os colaboradores de D. Miguel na respectiva secretaria em 1833, e que o mesmo fora, pelo menos em parte, também responsável pela sua própria exoneração:

“Antes de concluir devo declarar ter esse *orgulhoso alguém*, de que já falei, conseguido intrigar-me com o Exm.^o Ministro *Passos*, chegando o seu *desfaçado atrevimento*, e *alma ingrata* a pôr em duvida os meus sentimentos liberaes, e a minha inteireza, e desinteresse no Emprego, que exerci. Despreso como merece os infames manejos de *este miseravel e baixo intrigante*, que se tivera só um vislumbre de pejo, e de gratidão, esta o levaria a usar comigo officios de amisade, que bem lhos mereço por

⁸²⁰ IAN/TT, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Liv. 635, 6., fols. 9v.-10v.

muitos actos de favor, - e aquelle o fazia lembrar de que malfaz a um homem, que em quanto elle serviu sob um ministro de D. Miguel, sollicitando as suas boas graças, andava com os poucos, mas destemidos Liberaes verdadeiros, lutando por entre a adversidade contra o Tyranno da Patria”⁸²¹.

Outro tipo de conflitos internos estaria relacionado com as relações hierárquicas. As más relações entre chefes e subordinados nem sempre permitiam que o modelo de direcção piramidal funcionasse do modo como tinha sido planeado pelos legistas e administradores. O caso da relação de Luz Soriano com o official maior da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar, onde servia, é, neste aspecto, paradigmático. Ele acusava-o de o ter prejudicado no acesso à carreira e em diversas outras ocasiões no exercício das suas funções e descrevia o seu carácter com estas palavras:

“Posso dizer afouto que todos esses dissabores, por que passei, me provieram de ter por meu official maior um homem, que foi de tão baixo e humilde nascimento como é o meu, sem educação, nem maneiras, que attrahissem, reduzindo-se toda a sua illustração a estropear o que lia, e a escrever com má orthographia o que com má letra lhe saía dos bicos da penna. As suas qualidades moraes não desdiziam da sua sciencia, sobresahindo muito a de intrigante, de requintado espirito traiçoeiro, e de muita mesquinhez de vingança, servindo-se para a conseguir das vantagens, que lhe dava a sua posição de official maior. Era o seu nome Antonio Pedro de Carvalho, ou Cravalho, como elle a si proprio se denominava, e aos que tinham este appellido”⁸²².

Martiniano da Silva Vieira, por seu lado, depois do episódio dos bifés que descrevemos acima, onde se viu confrontado com o seu chefe de repartição, foi obrigado a mudar de secção, dentro da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, e escolheu a dirigida por Henrique José Torcato Pinheiro “a que chamavam o Carrasco, e á Repartição o *Presidio*”⁸²³. Mesmo se este género de sentimentos relativamente aos superiores hierárquicos pudesse não interferir na eficácia do serviço, semelhantes alcunhas deste tipo indicavam uma relação de temor e, simultaneamente, pouco apreço dos empregados para com o seu chefe directo, o que geraria alguma tensão nas relações de trabalho.

⁸²¹ Parrella, 1837, p. 11.

⁸²² Soriano, 1860, p. 537.

⁸²³ Vieira, 1848, p. 354.

Os conflitos internos seriam uma constante do dia-a-dia das repartições. Uns por inimizade antiga, outros mais pontuais. As inimizades declaravam-se por diferenças políticas e invejas sociais. Os conflitos momentâneos ocorreriam por diferentes interpretações das acções a adoptar ou por questões alheias ao serviço. Pelas fontes de que dispomos, foram-nos dados ver, sobretudo, conflitos entre as autoridades subalternas que recorriam ao ministério de que dependiam e ao respectivo ministro para os resolver. Em 1839, por exemplo, chegou à Secretaria de Estado dos Negócios do Reino um ofício da Imprensa Nacional dando conta de um caso em que um fiel dos armazéns quando fora provocado “junto ao seu Escriptorio” quebrara a cabeça a um moço da fábrica das Cartas⁸²⁴. Apesar de não representarem a realidade das repartições ministeriais propriamente ditas, este tipo de exemplos serve para verificar a conflitualidade existente nas relações interpessoais das instituições, da qual também participariam as secretarias de Estado e que poderiam ser de grande violência, sobretudo entre os empregados menores.

Além das questões internas entre empregados de uma mesma secretaria de Estado, existiam conflitos entre colegas de diferentes instituições que também interferiam no regular andamento dos negócios. Estes conflitos eram semelhantes àqueles que existiam entre, resultando nestes casos de interesses divergentes das instituições representadas. Já mencionámos noutro contexto o caso da recusa do chefe dos contínuos das cortes em deixar passar o correio da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, fazendo assim atrasar o despacho de correspondência que deveria seguir por paquete⁸²⁵. Além disso, existiam os conflitos entre as próprias secretarias de Estado, como o que está presente no seguinte ofício do oficial maior do Reino de que já citámos parte para ilustrar a hierarquia entre os ministérios⁸²⁶:

“O Snr. Bomfim aqui esteve falei-le no inexequível Decreto de Dezembro; na Guerra não se cumpre, nem na Marinha, hade então o Reino sugeitar se a esse dezar, e passar de ser a primr.^a Repartição, por servo dos Empregados do Thesouro? [...] E declaro o Decreto inexequível, o Menna assim o julgou sempre, e por decidir o contr.^o

⁸²⁴ IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2041.

⁸²⁵ Cf. Parte II, Capítulo III, 4. Caso descrito em ofício de António José Gomes de Oliveira, *in* Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21.

⁸²⁶ Cf. Parte II, Capítulo I, 1.

he necessr.º q. venhão aqui servir p.º se convencerem pela pratica; entretanto o q. he certo he q. convém sahir q.to antes deste estado, porq. a Fazenda não nos manda mais real, excellent methodo de convencer, e de nos forçar a ceder!!

Tomara eu q. V.E. se processe [sic] bem, e que acreditasse na consideração com q. tenho a honra de ser

De V.E.

Súbdito

B de Tilheiras

Secretr.^a 9 Julho 1840⁸²⁷.

Este officio ilustra ainda um outro tipo de sombra na rotina das secretarias de Estado: o não cumprimento das regras estabelecidas nas leis e nos regulamentos internos. Neste caso, é possível ver os officiais das secretarias de Estado a recusarem deliberadamente, e em acordo com os seus ministros, a applicação de um decreto, ao contrário do que estava estipulado constitucionalmente, mostrando, mais uma vez a autonomia e capacidade de acção do poder executivo. Depois, haveria ainda o não cumprimento das regras disciplinares estabelecidas.

Assim como o aumento de pormenor dado às attribuições dos funcionários e ao processamento do expediente indicava uma preocupação crescente com a falta de cumprimento de formalidades, também a inclusão de pontos exclusivamente dedicados à disciplina indicaria, não só a valorização crescente do controlo do comportamento, como a existência real de indisciplina por parte dos empregados.

As medidas de controlo das entradas e saídas são a esse propósito exemplares. Vimos como os horários e as sanções devidas ao seu incumprimento foram sendo adoptados na redacção dos regulamentos⁸²⁸.

Desde o início do século XIX que os empregados que se atrasassem a chegar à respectiva secretaria viam os seus proventos diminuídos. A partir de 1805, na Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, aquele que se atrasasse um “quarto depois da hora determinada só vencerá meios emolumentos d’aquelle dia” e o que chegasse atrasado mais de meia hora ou que saísse sem se darem por concluídos os trabalhos “se reputará como se não se tivesse apresentado, e portanto não vencerá

⁸²⁷ Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21.

⁸²⁸ Cf. Parte III, Capítulo I, 2.

emolumento algum”⁸²⁹. Por seu lado, segundo o Regulamento do Ministério da Fazenda de 1844, o empregado que “faltar à sua Repartição tres dias successivos sem dar parte do motivo que a isso o obriga, perde o direito ao abono do respectivo vencimento desde o primeiro dia que faltar”⁸³⁰. Nos fundos arquivísticos da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, podem encontrar-se outras ordens internas no sentido de fazer respeitar este tipo de medidas. Em 28 de Janeiro de 1836, por exemplo, o oficial maior fez circular uma recomendação aos empregados, pedindo expressamente para ser observada a hora de entrada e mandando cessar os abusos que eram cometidos a este respeito, apesar das sanções que já eram aplicadas aos faltosos desde, pelo menos, 1834⁸³¹.

É de crer que estas ordens fossem tendo alguma repercussão no comportamento dos empregados. No entanto, continuariam a verificar-se atrasos e faltas injustificadas nas repartições. Pelo menos em parte, o absentismo dever-se-ia a ocupações diversas a que os empregados se dedicavam: desde as actividades sociais e políticas comuns aos homens do seu meio, até aos trabalhos que desenvolviam tanto por uma questão de sobrevivência, como por interesse pessoal.

⁸²⁹ Cf. “Instrucção para servir de norma à execução do Decreto sobre Emolumentos”, 1805, in IAN/TT, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Liv. 635, 1.

⁸³⁰ *Regulamento para os Empregados da Secretaria d’Estado dos Negócios da Fazenda*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1844, Art. 5.º

⁸³¹ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 988. Neste mesmo maço existem outras referências a medidas disciplinares adoptadas acerca da pontualidade e assiduidade dos empregados.

CAPÍTULO II

A VIDA DOS EMPREGADOS DAS SECRETARIAS DE ESTADO

1. A psicologia do empregado

A psicologia dos funcionários tem constituído uma preocupação central dos estudos recentes de história da administração pública. Guy Thuillier, em França, ou Guido Melis, em Itália, para citar os exemplos mais produtivos, têm ao longo dos últimos anos promovido os estudos sobre os sentimentos dos empregados públicos face ao seu trabalho e ao seu estatuto⁸³². Para isso, têm recorrido sobretudo à análise de inúmeras memórias e obras de ficção escritas por empregados dos respectivos países europeus ao longo dos séculos XIX e XX. As obras de Balzac e as de Kafka são apenas as mais conhecidas. Além destas, muitas outras obras de escritores, também empregados públicos, ou de funcionários que se dedicavam à escrita, retrataram o mundo das repartições e a vida dos seus ocupantes⁸³³.

Em Portugal, no entanto, tirando as publicações de cariz político, a produção de obras literárias, ficcionais ou não, relacionadas com a vida dos empregados e com o funcionamento interno das repartições propriamente ditas foi muito escassa. Para o período que nos interessa, as mais completas, apesar de nenhuma delas ter estes temas como objecto principal, foram as já referidas memórias de Martiniano da Silva Vieira e de Luz Soriano, relativamente ao mundo ministerial, e a de João Carlos Almeida Carvalho, sobre a vida de taquígrafo das cortes⁸³⁴.

⁸³² Cf., nomeadamente, Thuillier, 2004, pp. 141-153 e Catherine e Thuillier, 1982 e Melis e Varni (dir.), 2002.

⁸³³ Cf. Vandelli, Luciano, “Il pubblico impiegato nella rappresentazione letteraria”, in Melis e Varni (dir.), 2002, pp. 15-39.

⁸³⁴ Vieira, 1848, Soriano, 1860, J. C. A. Carvalho, 1968.

Entre a ficção portuguesa propriamente dita, não conseguimos identificar um único exemplar publicado na primeira metade do século XIX que retratasse o assunto, nem sequer como pano de fundo do tema principal. Almeida Garrett, o mais importante romancista português da primeira metade do século XIX, foi oficial de ministério e activo administrativista⁸³⁵. O comentário mais interessante registado sobre a sua passagem pelas repartições ministeriais pode ler-se numa carta a Joaquim António de Aguiar, datada de 3 de Novembro de 1833, em que Garrett afirmava que, se não fosse para dirigir a dita repartição, “não me teria sujeitado a perder e sacrificar a minha carreira no triste ofício de Secretaria de Estado”⁸³⁶.

Assim sendo, o tratamento possível da psicologia dos empregados ministeriais da primeira metade do século XIX tem de ser feito sobretudo através de fontes indirectas. Pela análise de todos os materiais que temos vindo a utilizar, é possível afirmar que tal psicologia andaria em torno de duas imagens contraditórias acerca da sua vida. Uma, positiva, era a que decorria do seu estatuto oficial e das qualidades valorizadas no burocrata da monarquia constitucional. A outra, dizia respeito à valorização negativa das práticas burocráticas e às insatisfações dela recorrentes.

Vimos na Parte II, como o estatuto oficial se situava entre o de criados da Casa Real e o de servidores independentes do Estado, sem autoridade própria⁸³⁷. Próximos da Coroa e não podendo ser demitidos livremente pelos ministros, os lugares administrativos das secretarias de Estado detinham grande valor social, sendo alvo das ambições de incontáveis pretendentes. Oficialmente, os que ocupavam os referidos postos tinham então de possuir e desenvolver as competências necessárias para a execução do seu trabalho, mas também outras características mais gerais de personalidade.

Nos manuais de práticas a que aludimos na secção anterior, referiam-se as qualidades que deviam genericamente ter os secretários e os contabilistas: segredo, erudição, generalidade, reflexão, eloquência, obediência, modéstia, vigilância e

⁸³⁵ Cf. Caetano, Marcelo, “Garrett administrativista no Conselho Ultramarino”, in *Páginas Inoportunas*, s.d., pp. 65-91.

⁸³⁶ In Paixão, 1980, p. 64.

⁸³⁷ Cf. Parte II, Capítulo II, 5.

fidelidade⁸³⁸. Estas qualidades eram também valorizadas nos empregos públicos. Em 1844, Filipe Ferreira de Araújo e Castro, Secretário de Estado dos Negócios do Reino durante o Vintismo, defendia significativamente que:

“Portanto para o homem honesto e para o cidadão ou o funcionario honrado, nada póde haver mais agradável do que a qualificação merecida de *moderado e inteligente*”⁸³⁹.

Em 1869, Castilho e Mello, um chefe de repartição ministerial, referindo-se ao grau de amanuense de secretaria de Estado, argumentava no mesmo sentido:

“Não quereria o amanuense-machina, mas muito menos o amanuense-doutor: buscaria o termo medio no amanuense intelligente e assiduo *no seu trabalho d’amanuense*”⁸⁴⁰.

Como vimos no início deste trabalho, toda a arquitectura administrativa da monarquia constitucional assentava oficialmente nos valores da uniformidade e unidade, dependentes da neutralidade de gestão e de funcionamento⁸⁴¹. Neste contexto, os empregados das secretarias de Estado, como parte do sistema administrativo, deveriam respeitar e fazer respeitar esses valores. Para isso, tinham de cumprir uma série de requisitos. Antes de mais, serem eficazes, assíduos, fieis e deverem procurar renunciar de si próprios, num esforço de neutralidade. Pedro de Alcântara Rollim, o porteiro da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino de quem já falámos, num requerimento referente à sua aposentação incluía “atestações dos Officiaes Maiores respectivos haver servido mais de quarenta e quatro annos com zelo, assiduidade, e intelligencia”⁸⁴². Numa Relação dos Empregados da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, datada de 1827, estes eram qualificados segundo a sua eficiência, quase todos com atributos positivos: “tem préstimo e intelligência”, “desempenha com assiduidade as suas obrigações”, “he desembaraçado e serve bem”, “tem bom character,

⁸³⁸ Cf. F. J. Freire, 1815, p. 8 e Mendonça, 1815, 2.º Tomo, pp. 105-109.

⁸³⁹ “Estudos Moraes e Politicos d’um Velho Ministro d’Estado”, in *O Panorama*, N.º 111, 2.ª Série, Vol. 3.º, 1844, p. 48.

⁸⁴⁰ Mello, 1869, p. 37.

⁸⁴¹ Cf. Parte I, Capítulo IV, 1.

⁸⁴² Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 158, Cx. 130, n.º 1.

frequenta e serve bem”, “he assiduo e trabalha bem”. De um Miguel António Ribeiro, dizia-se que “Não frequenta com regularidade e quando não deixa de vir à Secretaria he quazi 11 horas quando chega ocupandose mais na conversa do que no trabalho”⁸⁴³. Em 1836, uma circular de 21 de Setembro da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino procurou indagar sobre o comportamento político e a aptidão para o serviço dos empregados públicos. Sobre o comportamento político, as respostas incluíam a descrição da participação na guerra civil e da fidelidade ou não ao regime constitucional. Sobre a aptidão para o serviço, eram utilizadas as seguintes classificações: “muito hábil”, “hábil”, “bom”, “antigo e bom oficial”, “desempenha o seu lugar”, “suficiente capacidade e aptidão”, “ordinário”, “sofrível”, “inhabil”⁸⁴⁴. A habilidade, ou seja, a capacidade técnica, e a assiduidade eram condições fundamentais da eficácia pretendida. O conhecimento do comportamento político, por sua vez, era o garante da fidelidade. O zelo, isto é, o cumprimento das formalidades organizativas e processuais, pressupunha a capacidade de prescindir da sua própria subjectividade, coadjuvada pela moderação e pelo auto-controlo do corpo, dos gestos.

No entanto, apesar do estatuto oficial que o emprego lhe proporcionava, e das qualidades valorizadas para o seu exercício, o trabalho em si - de escrever, copiar e guardar, respeitando as leis e os regulamentos -, não era visto geralmente com grande consideração. Era o “triste officio de Secretaria de Estado”, como o tinha caracterizado Garrett. Por um lado, aproximava-se perigosamente dos officios mecânicos com a sua desprestigiante carga social. Depois, as condições materiais do tratamento de expediente não ajudavam a torná-lo uma actividade interessante. A partir da segunda metade do século, com as formulações românticas em torno dos sentimentos de aborrecimento, as rotinas repetitivas do trabalho burocrático, reforçadas com os esforços de regularização e formalização, iriam contribuir para identificá-lo cada vez mais como uma ocupação monótona e enfadonha.

O empregado das secretarias de Estado viveria dividido, então, sobretudo a partir de 1834, entre o estatuto oficial, socialmente invejável, e a imagem negativa que as suas funções propriamente ditas vinham adquirindo, além de ter de adaptar as qualidades a

⁸⁴³ AHM, DIV/ 3/ 36/ 5/ 7.

⁸⁴⁴ Cf. IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 2004, n.º 2265.

que deveria sujeitar-se idealmente às suas características reais e, ainda, às condições materiais efectivas de trabalho e às vicissitudes da sua carreira. Em 1874, bem depois da época a que nos reportamos, Alberto Pimentel escrevia um texto sobre as doenças e virtudes dos “filhos da burocracia”, que exprimiria bem os sentimentos que povoariam as repartições ministeriais já na primeira metade do século XIX e que, apesar de longo, vale a pena reproduzir:

“Primeira doença – Strabismo. Dos filhos mais novos. Um olho no chefe, outro na porta, o que faz com que tenham a impaciência de sair logo que o chefe se retira.

Primeira virtude – Ecletismo. Por ella conseguem viver com todos os ministros e servir com todos os ministérios.

Mesura para este, misura para aquelle, excellencia para todos.

Se não tivessem esta virtude, tinham de aprendel-a. Que remédio?

Segunda doença – Rheumatismo. Dos filhos mais velhos. Humidades da secretaria e da mocidade. Friagens das noites dos vinte annos e más condições da repartição. Esta porta! Aquella janella! Isto é uma Sibéria!

Segunda virtude – Hermaphroditismo. É preciso cozer uns documentos? Aqui está uma caixinha de lata com novelo e agulha. E ás vezes um empregado velho, sério, grave, austero tem, no levantar da agulha, a magestade de uma senhora sua contemporânea. Faz-se mulher por cinco minutos.

Terceira doença – Pauperismo. Dos amanuenses. Moléstia que tem carácter epidémico. Que tens tu, homem? Que hei de ter? Sou amanuense. – Isso tenho eu!

Se é epidemia!

Terceira virtude – Isochronismo. De todos. Regular-se pelo relógio da secretaria.

- A que horas sae você da repartição?

- Ás quatro.

- A que horas janta?

- Ás quatro?

- Como arranja você isso?

- Regulo-me pela secretaria.

- Ah!

Quarta doença – Prosaísmo. Tendência para fugir para o... officio, quer dizer, para o Deus guarde. Fazer de Deus sentinella não é decerto muito poético.

Quarta virtude – Scepticismo. Exforço pelo qual se obriga o espírito a não crer nas probabilidades d’acesso próximo. De contrario, em vez de trabalhar, o mais que se faria era... esperar.

Este é o feitio da geração que tomou o nome de Burocracia, numerosa família que, como todas, tem seus hábitos, seus dissabores, seus gosos, suas ambições.

Primeiro habito – Vida sedentária.

Primeiro dissabor – A sua algibeira.

Primeiro goso – A grande gala.

Primeira ambição – Tomar sol.

E a par d’estas ambições, d’estes gosos, d’estes dissabores e d’estes hábitos, outros, mais, muitos. Por isso, leitor amigo, quando tu d’ora avante passeares no

Terreiro do Paço, para aquecer-te, desfadigadamente, despreocupadamente, não falles tão alto, que distraias um amanuense e o obrigues a deitar um borrão na escripta.

Lembra-te de que a vida intima das famílias é sagrada.

E tu, que és empregado publico e me lêes, não me fiques querendo mal, porque, a final de contas, a madame é... minha mãe”⁸⁴⁵.

A situação do empregado ministerial provocar-lhe-ia quotidianamente os mais variados sentimentos. Por vezes, ele sentiria orgulho, ambição, sentimentos de pertença e de poder. Outras vezes seria invadido por imagens negativas, sentindo frustração, aborrecimento, infelicidade, sentimento de inadequação, inveja ou insensibilidade⁸⁴⁶. A sua preponderância dependeria também, em grande parte, da sua real qualidade de vida.

2. A qualidade de vida dos empregados

Em 1826, José Daniel Alves da Costa, o conhecido folhetinista conservador, ao defender como muitos outros a diminuição dos empregados públicos, descrevia deste modo a sua situação:

“Tambem seria de muita utilidade fazer-se com muita circumspecção, sem se botar a perder ninguem, alguma economia pelos Empregos públicos: occupão-se em huma Repartição cem homens com obrigação de comparecerem asseados, de sustentarem suas familias, pagarem casas, Decima, e outras miudezas da vida, todos com hum pequeno ordenado, que para pouco lhe chega: (e seja muito exacto nas suas obrigações) a fome he negra, o pobre homem não tem de que se lhe valha; tramoias no caso; e aqui temos, senão hum velhaco, pelo menos hum caloteiro involuntario. Ora: quanto mais adiantarião os interesses da Fazenda, e o cumprimento dos seus deveres, em lugar de cem homens esfaimados, trinta escolhidos, e já de prova de bomba, com sufficientes ordenados!”⁸⁴⁷.

Segundo o autor, os empregados públicos receberiam em geral ordenados baixos que não chegariam para o seu sustento e o das suas famílias, o que poderia levar não só

⁸⁴⁵ Pimentel, Alberto, “Madame Burocracia e seus filhos”, *in* 1874, pp. 100-102.

⁸⁴⁶ Para o desenvolvimento dos vários sentimentos ligados às profissões burocráticas, cf. Catherine e Thuillier, 1982.

⁸⁴⁷ J. D. R. da Costa, 1826, p. 15.

a uma má prestação de serviços, como a efectiva corrupção. Mas qual seria de facto a capacidade dos empregados das repartições centrais das secretarias de Estado de custear os gastos necessários à sua vida?

No que se refere por exemplo ao custo da habitação, segundo um breve levantamento feito por Oliveira Marques em anúncios publicados em periódicos da primeira metade do século XIX, as rendas anuais de prédios de dois ou três andares no interior da cidade de Lisboa variavam entre os 100\$000 e os 250\$000 réis⁸⁴⁸. Para os amanuenses e os empregados menores das secretarias de Estado, estas rendas estavam fora das suas possibilidades. Sem apoio familiar, estes servidores ministeriais só poderiam alugar andares ou fracções de andares que mesmo assim lhes tirariam cerca de um quarto dos rendimentos, já de si muito incertos⁸⁴⁹. Tinham além disso de contar com os gastos decorrentes da alimentação, sua e da sua família, e da educação dos filhos, caso os houvesse.

Apesar de estar actualmente provado que a partir dos anos de 1810 se assistiu a uma diminuição geral dos preços em Portugal, o poder económico dos empregados públicos, em geral, e dos servidores das secretarias de Estado, em particular, diminuiu⁸⁵⁰. Como vimos anteriormente, a partir de 1832, os empregados ministeriais, assim como os outros empregados públicos, sofreram com o agravamento da dívida pública e o consequente retardamento nos pagamentos dos ordenados às classes activas do Estado⁸⁵¹. José Joaquim Ferreira Lobo defendia que, apesar das medidas para minimizar esta demora, ela teria sido cada vez maior ao longo da primeira metade do século XIX, chegando ao cúmulo de, em 1851, se pagar aos empregados públicos com 15 meses de atraso⁸⁵². Esta realidade terá levado os funcionários públicos,

⁸⁴⁸ Cf. Marques, A. H. Oliveira, “A casa e a iluminação pública e privada”, in Marques (coord.), 2002. pp. 513-514.

⁸⁴⁹ Os oficiais teriam mais facilidade em alugar os ditos prédios, uma vez que poderiam contar com os emolumentos, rendimentos mais certos do que os ordenados na primeira metade do século XIX, como vimos. Cf. Parte II, Capítulo II, 3.

⁸⁵⁰ Sobre a evolução dos preços na primeira metade do século XIX, cf. Justino, 1988, Vol. II, p. 18.

⁸⁵¹ Cf. Parte II, Capítulo II, 3.

⁸⁵² Cf. os atrasos aos pagamentos de 1832 a 1870, in Lobo, 1871, p. 121, nota 1, texto reproduzido no Anexo 4.3.

nomeadamente os empregados das secretarias de Estado, e, entre eles, os amanuenses, a uma situação de bancarrota. Como Ferreira Lobo argumentava, o empregado tinha sido a principal vítima das medidas de diminuição da dívida pública:

“Quando o imposto se eleva o proprietario levanta as suas rendas, o commerciante e o industrial o preço dos seus generos e dos seus productos. Estabelece-se assim uma compensação que adoça o sacrificio. O desequilibrio é só para o empregado público. Gasta mais quando recebe menos. A decima cerceia-lhe o vencimento, quando encarece

A caza em que móra, e o pão que come, e o fato que veste.

O empregado público é o maior contribuinte. Qual outro paga como elle? É o único que não pode reclamar, nem reagir contra o imposto. O thezouro tira-lhe a decima quando lhe satisfaz o vencimento. Em qualquer dia lhe aggravam as deducções. Não é necessario esperar que principie o anno civil ou o anno economico, - que se abram as camaras ou que se vote o orçamento.

Feliz sorte a dos servidores do estado! Onde estão as suas propriedades? Onde estão os seus capitaes? O que tem com que manter-se no ultimo dia de cada mez é o que vive em condições mais prosperas e folgadas. O que morre sem uma divida é o que deixa maior legado.

O futuro do empregado é tão medonho quanto é difficultoso o seu presente, e doloroso o seu passado. «Pagar-se-ha no mez proximo?» - é a interrogação horrorosa que o agita a todo o instante”⁸⁵³.

A situação desesperada de muitos empregados públicos fazia-se ouvir em vários periódicos. O *Correio de Lisboa*, não se cansava de denunciar as injustiças cometidas, sobretudo pelos setembristas, contra os empregados. No número de 20 de Novembro de 1837, por exemplo, podia ler-se:

“Reduzidos á lazeira os taes empregados, ainda o benéfico governo, que veio salvar a Nação dos *devoristas* passados, achou meios, não de *devorar*, mas de *sorver* outra porção do resto, que a esses empregados deixou. E como? Retendo em seu poder mezes, e mezes, esse escasso resto, que já mal representava o serviço de quem diariamente trabalha, e que diariamente precisa comer, vestir-se, e abrigar-se! E estas demoras, ou retenções, convertendo-se em moléstia chronica do governo Pai, quer este ser bemdito, e louvado dos filhos, em quanto se contenta de lhe sorver somente uma parte do salário, e demorar-lhe o pagamento do resto; e entende não merecer o nome de *devoristas*, senão quando (como Saturno) devorar os próprios filhos!”⁸⁵⁴.

Os setembristas diminuíram, de facto, o poder de compra dos empregados

⁸⁵³ *Idem*, p. 109.

⁸⁵⁴ Cf., por exemplo, *Correio de Lisboa*, N.º 13, 20 de Novembro de 1838, p. 51 e N.º 29, 30 de Dezembro de 1837, p. 116.

ministeriais, ao diminuir a sua tabela salarial de 10 a 20 %, como vimos, o que terá agravado significativamente as dificuldades em que muitos viviam.

Figura 15: Litografias sobre situação dos empregados públicos



Fonte: *Suplemento Burlesco do Patriota*, 1848, N.º 1331.



Fonte: *Suplemento Burlesco do Patriota*, 1850, N.º 1740.

O *Suplemento Burlesco do Patriota*, publicado a partir de 1847, também se debruçava com frequência sobre a situação das diversas categorias de funcionários, no seu estilo caricatural e irónico. Aí se publicaram várias crónicas e estampas representando jocosamente ou, por vezes, com exagero pessimista, as medidas do governo a respeito do pagamento dos ordenados das classes activas e as suas consequências efectivas para os empregados. No suplemento ao N.º 1222, podia ler-se um artigo que começava assim:

“Que é o empregado publico?
Servir c’est maigrir!

Axioma do Falcão quando aprendeu francez.

O que é o empregado publico? É um espeto. Com esta definição parecia-nos resumir toda a existencia d’esse ente enigmatico, que por ahi passeia, fuma e namora,

d'esse ente *meio homem - meio nota* que o destino arremeçou para as repartições publicas”⁸⁵⁵.

As litografias reproduzidas na figura 15 são outros dois exemplos desta abordagem. Uma retrata a pobreza de um funcionário, obrigado a recorrer ao penhor para poder sobreviver. Outra representa as várias classes de empregados públicos – professoras, empregados de repartição e militares –, figuras cadavéricas, à espera dos seus ordenados.

As necessidades dos empregados estavam patentes até nos anúncios dos periódicos. No *Jornal de anúncios* de 1846 podem encontrar-se dois exemplos a este respeito. Num, uma casa de cambio apresentava-se como um estabelecimento onde se compravam “certificados dos Empregados das diferentes Repartições, e se descontam alguns mezes adiantados”⁸⁵⁶. Noutro, anunciava-se que estava “aberta uma subscrição a favor de um Empregado Publico demittido, chefe respeitavel de uma familia de 16 pessoas, e pai de 9 filhos”⁸⁵⁷.

Na maior parte das vezes, para fazer face às dificuldades financeiras, o empregado via-se obrigado a vender as ditas cautelas ou a aceitar, ou desenvolver por conta própria, outros trabalhos, como também já tivemos ocasião de salientar⁸⁵⁸. Emílio Aquiles Monteverde, empregado de longa carreira da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, era um dos autores de maior sucesso na primeira metade do século XIX com as suas obras de carácter didáctico⁸⁵⁹. Em 1849, Monteverde enviou a Rodrigo da Fonseca Magalhães uma carta pessoal em que pedia a sua intervenção numa negociação de dívida com a Imprensa Nacional, de cujo pagamento estava dependente a publicação de um livro seu, explicando a importância deste tipo de publicações para a sua sobrevivência:

⁸⁵⁵ *Suplemento Burlesco do Patriota*, N.º 1222. Cf. também N.ºs 1009, 1231, 1331, 1403, 1541, 1588, 1644, 1740.

⁸⁵⁶ *Jornal de anúncios*, N.º 58, Quinta Feira 7 de Maio de 1846.

⁸⁵⁷ *Jornal de anúncios*, N.º 109, Segunda Feira 30 de Novembro 1846.

⁸⁵⁸ Cf. Parte II, Capítulo II, 3.

⁸⁵⁹ Todas com várias edições, cf. Marques, A. H. Oliveira, “A cultura literária, artística e musical”, in Marques (coord.), 2002, pp. 416-417.

“Contasse francamente a V. Ex.^a q. todas estas contrariedades me affligem muitíssimo, pois não se me apromptando a obra não sei o q. hei de fazer á m.^a vida. V. Ex.^a conhece perfeitam.te qual é a punição do triste Empregado Publico, e que se não fosse a felicit.e q. tenho tido com as m.as humildes composições litterarias, não poderia, por certo, subsistir, tendo, como tenho, uma tão numerosa fam.^a a meu cargo”⁸⁶⁰.

Por vezes, o empregado teria de endividar-se, chegando mesmo, em casos limite, a ter de apelar à caridade dos outros, como no caso citado do pedido de subscrição a favor do empregado demitido.

Figura 16: Litografia “Efeitos dos Emolumentos”



Fonte: *Suplemento Burlesco do Patriota*, 1848, N.º 1403.

⁸⁶⁰ Carta datada 23 de Março de 1849, in Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21. Outros poderiam aceitar outro tipo de trabalhos, como o fez João Carlos Almeida Carvalho enquanto era praticante de taquigrafo nas Cortes em 1839 com os seus “conhecimentos de solicitador”. Cf. 1968, p. 43.

Aos oficiais valia-lhes a sua parte do bolo dos emolumentos que recebiam mensalmente e que praticamente duplicavam os seus rendimentos anuais⁸⁶¹. Situação que terá originado uma decisiva distinção financeira e social substancial entre os oficiais e os restantes servidores das secretarias, nomeadamente os amanuenses, que a litografia da figura 16, publicada no *Suplemento Burlesco do Patriota* em 1848, ilustrava eloquentemente.

Um outro factor determinante para o bem estar dos empregados era a saúde. Tendo servido militarmente em guerra e na paz, trabalhando várias horas por dia na mesma posição e em deficientes condições materiais, era natural que alguns tivessem problemas de saúde que prejudicavam a sua qualidade de vida. Estes factores estavam na base da maioria dos argumentos utilizados pelo empregados nos seus pedidos de dispensa temporária.

Bártolomeu dos Mártires Dias e Sousa, por exemplo, enquanto chefe da repartição dos Negócios Eclesiásticos da respectiva secretaria de Estado, enviara ao seu ministro, em 1837, o seguinte pedido de licença:

“Ill.mo e Ex.mo Sr.

O pesado serviço militar, a que ultimamente tenho sido obrigado, exacerbou uma moléstia antiga de que eu ia quasi restabelecido; - a Certidão inclusa do meu Facultativo Assistente mostra o estado em que me acho: - nem esse estado, nem o uso dos meios indicados para o melhorar, se compadecem com o serviço assíduo na Secretaria, do qual por isso rogo a V. Ex.^a me dispense por dous mezes, ao menos, para durante elles usar com proveito dos remédios convenientes, - tomar banhos de mar; - e ir depois alguns dias de convalescença no Campo.

As circunstancias sabidas obrigaram o Antecessor de V. Ex.^a a prestar quasi exclusivamente attenção a objecto de mais urgente interesse publico, - [rasurado] affastaram do serviço regular da Secretaria a maior parte dos Empregados nella, entrando eu nesse numero por muitas vezes: - por este motivo, e só por elle, caíram em grande atrazo os negocios de expediente ordinário na Repartição, a que pertenço; como porem eu não saio da Capital, nem o meu curativo me impede de trabalhar alguma couza em casa, irei ahi apromptando para despacho os muitos negócios que estão demorados; assim de que a minha falta, aliás insignificante, prejudique menos ao serviço da Repartição, o expediente ordinário da qual pequeno continuará a ser, e facilmente se preencherá na Secretaria.

Á vista do que deixo exposto espero que V. Ex.^a releverá a minha ausência, dignando-se de annuir ao que com justiça, e só por necessidade peço a V. Ex.^a

⁸⁶¹ Cf. Parte II, Capítulo II, 3.

Em 15 de Setembro de 1837

Bartholomeu dos Mártires Dias e Sousa⁸⁶².

Neste caso, o oficial não conseguiu a licença, apesar do atestado médico que declarava sofrer de uretrite. No canto superior esquerdo podia ler-se: “Não posso dispensar devido ao atraso dos negócios faça passar quando puder”. A responsabilidade do seu cargo tornava-o indispensável, vendo-se assim na condição de ter de suportar os seus padecimentos no exercício de funções.

Muitos outros conseguiam-no. Numa relação dos empregados da Secretaria d’Estado dos Negócios da Guerra elaborada pelo seu oficial maior em Setembro de 1821, entre 26 oficiais, quatro estavam dispensados por doença⁸⁶³. Por sua vez, no livro de memórias da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros encontram-se muitas cópias de licenças passadas a empregados das repartições, entre 1824 e 1834, por motivos de “moléstia”⁸⁶⁴. Na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, para dar outro exemplo, vários empregados deram ao longo dos anos parte de doentes, atestada por certidão do facultativo, conseguindo quase sempre, mais tarde ou mais cedo, a licença pretendida, sem perda de ordenado⁸⁶⁵.

Outros, apesar de impossibilitados de ir à secretaria por motivos de saúde continuariam a trabalhar a partir de casa. Joaquim José de Torres, oficial encarregue da contadoria da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros de 1839 a 1857, não poderia deixar de o fazer, devido aos negócios por que era responsável, como se pode verificar pelo seguinte ofício enviado ao seu secretário de Estado em Janeiro de 1841:

“Ill.mo e Ex.mo Snr.

A não me achar em um estado tão deplorável pelos padecim.tos q. tenho sofrido há perto de 15 dias com um agudo rheumatismo, e ao m.mo tempo um ataque de pedra na bexiga, iria hoje pessoalmente á presença de V. Ex.^a p.^a responder ás objecções q. lhe teem suscitado p.^a V. Ex.^a ainda não ter assignado a Conta do Ministério, e esta não ter sido apresentada á Câmara dentro do prazo q. marca a Constituição, isto é, até 15 de

⁸⁶² IAN/TT, *Arquivo da Família Costa Cabral. B - Documentação pertencente a Bartolomeu dos Mártires Dias e Sousa*, Mç. 9, 4.

⁸⁶³ Cf. AHM, DIV/3/12/17/18.

⁸⁶⁴ IAN/TT, *Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Liv. 635, fols. 19-24s.

⁸⁶⁵ Cf. pasta “Partes de Doentes dos Empregados da Secretaria d’Estado dos Negócios do Reino de 1833 e diante e licenças”, in IAN/TT, *Ministério do Reino*, Mç. 988, Cx. 1108.

Janeiro”⁸⁶⁶.

Para garantir inicialmente a subsistência dos seus herdeiros e, depois, como forma de socorro financeiro em caso de dificuldades pessoais, como a doença, os empregados das secretarias de Estado podiam contar com os montepios. Sendo o Estado incapaz de prover este auxílio, apoiou a criação destas associações, primeiro no exército, e depois em organizações civis. Entre 1835 e 1836 foi criado o Monte Pio das Secretarias de Estado, como vimos. Em 1840, organizou-se o Montepio dos Empregados Públicos, depois denominado Montepio Geral, com amplas funções de auxílio mútuo⁸⁶⁷.

3. A sociabilidade e o estatuto social dos empregados

Apesar das más condições de trabalho, da possível falta de saúde e das dificuldades financeiras, a vida dos empregados das secretarias de Estado não se resumia às suas lamentações. Como já tínhamos verificado pelo episódio dos bifes feitos no sótão da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, Martiniano da Silva Vieira, nas suas memórias, não deixava de bem assinalar o facto:

“Era o snr. Amanuense; porem sahia da Secretaria para comer bollos, como se fosse um menino. E lembro-me que havia um manganão á porta da praça do commercio, que vendia d’aquelles de se lamberem os dedos.

Era o snr. Amanuense; porem gostava d’ir de passagem até ao tanque d’Alfama, e ver as creaturas que lavavam a roupa.

Era o snr. Amanuense, e fui ajudar a deitarem um papagaio alli para as terras do Monte. Mas alto lá, que desta vez não devo envergonhar-me: Achei na companhia muitas notabilidades”⁸⁶⁸.

E, adiante, acrescentava:

“Mas de mistura com o meu estudo, e com as obrigações de Empregado, vinham tambem as horas de recreio. – Frequentava as companhias – era Socio do Theatrinho da

⁸⁶⁶ Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21.

⁸⁶⁷ Cf. Rosendo, 1996, pp. 287-317.

⁸⁶⁸ Vieira, 1848, p. 204.

Travessa do Loureiro – ia buscar os Toiros – e via com interesse tudo que oferecia novidade”⁸⁶⁹.

Assim, como se vê por este testemunho e como vimos a propósito das regras de disciplina interna, os empregados saíam em horas de expediente, muitas vezes provavelmente sem autorização, para tratar de diversos assuntos alheios ao tratamento dos negócios do seu serviço, mas também para ir “comer bolos”, ou, quem sabe, comprar “neve”, vendida em diversas casas da baixa, beber uma aguardente nalguma loja de bebidas das redondezas ou simplesmente fumar, uma vez que teoricamente estavam impedidos de o fazer dentro da secretaria.

Além das possíveis distrações individuais, os empregados das secretarias de Estado tinham as suas redes sociais e os seus hábitos de convívio. No dia-a-dia, quando não estavam nas repartições a cumprir o seu serviço, e à semelhança de outros empregados públicos e de escritório na primeira metade do século XIX, os funcionários ministeriais frequentavam tabernas e cafés, nomeadamente o Martinho nas arcadas do Terreiro do Paço ou os cafés do Rossio, como o Nicola e o botequim dos Parras, o Martinho no largo de Camões, ou ainda o Marrare no Chiado⁸⁷⁰. De caminho compravam o jornal ou passavam os olhos pelas edições expostas no livreiro que existia debaixo das arcadas ocidentais do Terreiro do Paço, ou compravam ainda, se tivessem fome, algum dos petiscos às vendedeiras que povoavam a baixa de Lisboa⁸⁷¹. Nos tempos livres, organizavam patuscadas e partidas de jogo, iam ao teatro, aos touros e às feiras.

Quanto ao seu estado civil, segundo o *Livro Mestre* da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, elaborado a partir de 1840, com os dados pessoais e oficiais dos empregados das suas repartições, os servidores das secretarias de Estado dividiam-se equitativamente entre casados e solteiros⁸⁷².

⁸⁶⁹ *Idem*, p. 328.

⁸⁷⁰ Cf. Andrade, 1953, pp. 29-34.

⁸⁷¹ Cf. Castilho, 1948, pp. 201-215.

⁸⁷² Em 65 empregados, 33 casaram e 32 permaneceram solteiros durante toda a carreira, cf. AHM, DIV/3/4/A02/4.

Se fossem casados ou se pertencessem às classes mais altas da carreira administrativa, frequentariam sobretudo casas de pasto, “funções”, como eram designadas as recepções organizadas nas casas de uns e outros, davam passeios nos jardins, nomeadamente no jardim público, eram convidados para assembleias e salões, pertenciam a diferentes sociedades⁸⁷³.

Entrados ao serviço muito novos, como vimos, e perante a falta de meios financeiros, a grande maioria dos amanuenses seria solteira. Aliás, se analisarmos mais detalhadamente as informações constantes no referido livro de pessoal do arquivo da Secretaria da Guerra, verificamos que, entre os funcionários que nunca casaram, quase dois terços eram amanuenses de segunda classe que nunca subiram de categoria⁸⁷⁴.

Como Martiniano da Silva Vieira, os empregados jovens e solteiros, sem grandes obrigações familiares, ainda tinham, ao sair das secretarias de Estado a meio da tarde, muito tempo para o seu próprio entretenimento. Desde logo, uma vez que não havia intervalos oficiais para se alimentarem, dirigir-se-iam, muito provavelmente em grupo, para um estabelecimento que lhes servisse a refeição ou que lhes permitisse dispor da comida trazida de casa. Segundo Maria Alexandre Lousada, em Lisboa do início do século XIX, o hábito de comer quotidianamente fora de casa estava profundamente enraizado⁸⁷⁵.

Os jogos de cartas seriam dos seus passatempos preferidos. Martiniano da Silva Vieira confessava, como vimos, que se organizavam jogatinas no sótão da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, no tempo em que ele aí servia como amanuense⁸⁷⁶. Os empregados públicos parecem ter sido particularmente adeptos do jogo da banca, onde se podia perder ou ganhar muito dinheiro. Para tal, frequentariam as várias casas de

⁸⁷³ Para o desenvolvimento de cada um destes aspectos da sociabilidade lisboeta entre o fim do século XVIII e princípio do século XIX, veja-se a dissertação de Maria Alexandre Lousada (1995), que seguimos nesta secção.

⁸⁷⁴ Em 32 empregados que nunca casaram, cinco foram oficiais, dois chegaram a oficiais graduados, três foram amanuenses de primeira, 20 permaneceram amanuenses de segunda classe e dois eram porteiros. Cf. AHM, DIV/ 3/ 4/ A02/ 4.

⁸⁷⁵ Cf. Lousada, 1995, pp. 208-209.

⁸⁷⁶ Cf. Vieira, 1948, p. 349.

jogo legítimas e clandestinas existentes no centro da cidade, bem perto das repartições ministeriais⁸⁷⁷.

Por seu lado, as recepções dadas por estrangeiros, com baile, eram dos programas mais ambicionados, participando aí a elite político-administrativa da capital, nomeadamente os ministros e altos oficiais das secretarias de Estado. O oficial maior da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, em bilhete ao seu secretário de Estado de Dezembro de 1840, sugere essa realidade ao afirmar:

“Concluo pois que não vens [à Secretaria de Estado], em consequência do jantar em casa do Ministro do Brasil, e pelo mesmo motivo julgo então não dever esperar-te por ter de lá comparecer também”⁸⁷⁸.

Nos dias em que não iam trabalhar para as secretarias, como aos Domingos, feriados e outras licenças (concedidas por autorização da respectiva secretaria caso a caso), organizariam diferentes programas, como os passeios aos arredores da capital, as idas às terras natais, ou a utilização dos “banhos”. De facto, em muitas das dispensas requeridas nas secretarias de Estado pelos seus empregados, a razão invocada era a necessidade de ir a banhos, supostamente por razões de saúde, o que indica a sua vulgarização entre os empregados públicos. Em requerimentos da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, por exemplo, pediam-se muitas licenças genericamente “para uso de banhos”, ou especificamente “para tratar da sua saúde, fazendo uzo dos banhos quentes, e depois dos de mar” ou “para mudança de ar”⁸⁷⁹.

Os empregados com mais possibilidades, procurariam acompanhar os percursos das grandes figuras políticas e sociais, para gozarem da sua companhia e do seu estatuto e dele poder retirar benefícios. Esse era o caso dos famosos passeios a Sintra, mal acabava o Inverno. Em Julho de 1840, para dar um exemplo, o oficial maior da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, o Barão de Telheiras, escrevia informando o seu ministro que:

⁸⁷⁷ Cf. Lousada, 1995, p. 229.

⁸⁷⁸ Bilhete de António Joaquim Gomes de Oliveira, *in* Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E21.

⁸⁷⁹ IAN/TT, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Liv. 635, fols. 19-24s.

“Hontem fui a Cintra e lá me pediu o Duque de Palmella de lembrar a V.E. de mandar os papeis q. elle lhe deu relativos à Guarda Real.

E o Duque da Terceira encarregou me de pedir a V.E. de levar ou mandar na primr.^a ocasião á Real Assignatura o Decreto reformado por o Brito das Cavallarias, pronto o Rei nisso tenha convindo”⁸⁸⁰.

O convívio mais informal, em Sintra, com os principais membros do governo, não pode ter deixado de aumentar o capital de influência do Barão de Telheiras.

Além do serviço oficial e dos divertimentos, muitos empregados dedicavam-se também a várias actividades literárias e políticas. É verdade que muitos desses trabalhos seriam desenvolvidos por necessidade, como forma de conseguir proventos extra ou de maneira a alcançar uma posição negocial mais favorável na lógica de troca de favores. Mas, simultaneamente, muitas dessas actividades inserir-se-iam no leque dos interesses pessoais dos indivíduos que as praticavam. Se mais uma vez pensarmos no caso de Almeida Garrett, é inevitável concluir que o emprego de oficial de secretaria é que era o acessório. Emílio Achilles Monteverde era um caso em que o gosto pelos trabalhos literários e científicos se unia à necessidade de sobrevivência, como acima mostraram as suas próprias palavras⁸⁸¹.

No Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, encontram-se vários exemplares de correspondência dando conta da participação de empregados ministeriais em jornais de luta política: vejam-se os casos de Paulo Midosi, de José Carlos de Freitas Jácomo ou de José Maria de Sousa Monteiro⁸⁸². Poderia tratar-se de uma estratégia de investimento a longo prazo, mas neste período de definição política e ideológica, em que muitos sofreram consequências directas e graves pelas suas opções, o objectivo, segundo nos parece, seria mais imediato: a participação no jogo político, tanto por ambição individual, como por efectivo interesse público.

Obrigado pelo seu estatuto oficial, mas também por vontade pessoal de distinção, os empregados ministeriais precisavam de ter boa apresentação, vestindo decentemente.

⁸⁸⁰ Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21.

⁸⁸¹ Cf. Parte III, Capítulo II, 2.

⁸⁸² Cf. Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21. Para a consulta das respectivas carreiras, v. Anexo 3.

Em 1822, as cortes tinham definido uniformes para os secretários de Estado e para os oficiais de secretaria, a usar sobretudo nos dias de grande gala⁸⁸³. Na figura seguinte, está representado um desses uniformes, desenhado por Domingos Sequeira, o pintor encarregue de os criar.

**Figura 17: Desenho de uniforme para secretário de Estado,
por Domingos Sequeira (1822)**



Colecção do Museu Nacional de Arte Antiga

A criação de uniformes especiais para os altos funcionários das secretarias de Estado não deve ter tido seguimento. Mesmo assim, em dias de “funções públicas e solemnidades nacionaes”, como defendia Silvestre Pinheiro Ferreira, os empregados públicos em geral deveriam “apresentar-se com o uniforme do corpo a que pertencerem

⁸⁸³ Cf. Decreto de 17 de Janeiro de 1822, in *COLP*, 1822, n.º 161.

no exército ou na marinha”⁸⁸⁴. Contudo, em dias normais de trabalho, adoptariam o vestuário em voga.

No início do século XIX, devido à presença inglesa, a casaca preta, o chapéu redondo ou o chapéu alto e as calças compridas tornaram-se na indumentária típica do homem da classe média urbana, com o qual os empregados das secretarias de Estado se queriam identificar⁸⁸⁵. Nos anos 30, já este vestuário tinha sido genericamente adoptado, apesar das vozes críticas que o consideravam pouco rigoroso:

“Como proporem essa etiqueta de acompanhamento em publico, quando são os mesmos que della abusão no centro do Paço, indo ao Despacho de calças e chapeo redondo? O Porteiro da Câmara não deixava antigamente entrar pessoa alguma da Corte na salla da audiência sem ir na conformidade da pratica estabelecida e hoje arrojo-se o entrar na salla do despacho para acto tão sério e circumspecto os Ministros de Estado como vão os franchinotes ao Theatro, á corrida dos touros, e ao expectaculo de arlequins? Que respeito terão as outras classes menos distinctas, se os Ministros da Coroa assim faltam á Soberana, a si e á decência publica, dando-lhes tão escandaloso exemplo?”⁸⁸⁶.

Era com esse figurino moderno que os empregados ministeriais eram representados em estampas e pinturas ou eram desenhados no tipo de litografias humorísticas incluídas acima nas figura 15.

O estatuto social dos empregados das secretarias de Estado andaria a par com a estratificação causada pelo estatuto oficial das diferentes categorias que analisámos na Parte II⁸⁸⁷. Desde logo, a grande distinção entre empregados administrativos e empregados menores. Os primeiros, tradicionalmente com grande poder de distinção social, gozavam da proximidade simbólica ao rei. Martiniano da Silva Vieira, nas memórias que temos abundantemente citado, não se cansava de sublinhar o que era a “qualidade de Amanuense”, invejada em muitos círculos sociais⁸⁸⁸. Depois, a hierarquia dos diferentes cargos, os seus direitos políticos e a sua capacidade financeira, entrariam em linha de conta para a possibilidade de fazer bons casamentos e de frequentar

⁸⁸⁴ S. P. Ferreira, 1838, p. 453.

⁸⁸⁵ Cf. Lousada, 1995, p. 150.

⁸⁸⁶ *Correio de Lisboa*, N.º 95, 1838, p. 388.

⁸⁸⁷ Cf. Parte II, Capítulo II, 5.

⁸⁸⁸ Cf. Vieira, 1848, pp. 203-204.

determinados círculos sociais ou de adquirir outro tipo de rendimentos, de fazer parte de certas redes de influência e de conseguir condecorações que potenciariam a valia de todos os outros aspectos.

Importante para o seu estatuto social seriam, nessa medida, as honras oficiais. Em função dos seus serviços militares, prestados sobretudo durante a guerra civil, ou por causa dos seus préstimos civis muitos empregados das secretarias de Estado receberam diferentes condecorações, que não se limitaram às classes superiores de empregados. Por exemplo, Martiniano da Silva Vieira, enquanto amanuense de segunda classe, dizia que tinha recusado “ser agraciado com o Hábito da Ordem de Christo – não por minha vontade; mas por insinuação de meu pai, que me disse mui francamente: ‘Não tens serviços que te habelitem para merecer essa Graça – para se terem os Habitos é necessario merecel-os’”⁸⁸⁹. Muitos não teriam, no entanto, estes escrúpulos.

Utilizando mais uma vez o *Livro Mestre* da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, constata-se que, entre 65 empregados de várias categorias, 26 tinham algum tipo de condecoração. Proporcionalmente, os que detinham os cargos mais elevados no quadro de pessoal do ministério eram os que reuniam mais honras: receberam alguma condecoração todos os oficiais maiores e oficiais maiores graduados, cerca de metade dos oficiais, dos amanuenses de primeira classe e também dos porteiros e apenas seis entre os 32 amanuenses de segunda classe⁸⁹⁰.

Os oficiais maiores acumulavam diversas honras. Miguel José Martins Dantas, oficial da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra desde 1818 e oficial maior da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra de 1824 a 1850, era Conselheiro de Sua Majestade, condecorado com o Hábito de Cristo e Comendador da mesma Ordem, tinha o Hábito de Nossa Senhora da Conceição de Vila Viçosa e passou a Comendador da mesma ordem, tinha a Cruz N.º 4 da Guerra Peninsular, além de ter sido condecorado por Sua Majestade Católica com a Cruz de distinção pela Batalha de Victoria e de ser Comendador do Número. O seu sucessor no cargo de oficial maior da Guerra, José Maria de Barcelos, além de ser Conselheiro, também foi feito Cavaleiro e

⁸⁸⁹ *Idem*, p. 329.

⁸⁹⁰ Cf. AHM, DIV/ 3/ 4/ A02/ 4.

Comendador das Ordens de Cristo e de Nossa Senhora da Conceição de Vila Viçosa, além de ter sido Grande oficial da Ordem de São Maurício e São Lázaro de Itália⁸⁹¹.

Entre todas, a honra mais atribuída foi a de Cavaleiro da Ordem de Cristo: 22 entre os 26 empregados condecorados. Desses 22, dois oficiais maiores, dois oficiais maiores graduados e um oficial ordinário chegaram a Comendadores da mesma Ordem. Destinada, pela reforma de que foi alvo em 1789, não só aos altos cargos militares, mas também aos cargos políticos e civis de relevo, era então a mais adequada para honrar os empregados das secretarias de Estado⁸⁹².

Dois dos condecorados com o Hábito de Cristo eram porteiros da Secretaria da Guerra. No Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães é possível encontrar a referência a um deles, porteiro graduado: “Diz José Joaquim Alves, Casado, Porteiro e Guarda-Livros Graduado do Ministério da Guerra, Cavalleiro da Ordem de Christo, que tendo emigrado em 1828 em consequência da sua fidelidade a Vossa Magestade e adesão á Carta Constitucional, e servido com as Armas na mão a Cauza da Legitimidade, e liberdade contra a Usurpação”⁸⁹³. Ambos foram condecorados em Janeiro de 1841, poucos meses após terem tomado posse nos seus cargos de porteiro e porteiro graduado. Assim, não só esta categoria de empregados ministeriais tinha um ordenado considerável, equiparando-se financeiramente aos amanuenses de primeira classe, como tinha acesso real às honras oficiais.

Entre os distinguidos da Secretaria de Estado da Guerra com o Hábito de Cristo, sete acumulavam-no com condecorações da Ordem da Conceição de Vila Viçosa. Esta Ordem tinha sido criada em 1818 por D. João VI no Brasil, com carácter aristocrático e civil, acumulável com as ordens tradicionais. No diploma da sua criação afirmava-se: “As grã-cruzes honorarias serão conferidas a pessoas que tiverem titulo; as commendas ás que tiverem filhamento de fidalgo da minha real casa; e as mercês de cavalleiro aos nobres e empregados que me fizerem serviços ou merecerem a minha real contemplação”⁸⁹⁴. Dos empregados constantes no *Livro Mestre* da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, foram Comendadores desta ordem os dois oficiais maiores.

⁸⁹¹ Cf. *Idem*.

⁸⁹² Cf. Tavano e Silva, 1881, pp. 33-38.

⁸⁹³ Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, BNP Reservados, E 21.

⁸⁹⁴ *Idem*, p. 59.

Dos restantes cinco já condecorados com a Ordem de Cristo foram feitos cavaleiros da Ordem da Conceição de Vila Viçosa dois oficiais maiores graduados e dois oficiais ordinários e um amanuense de segunda. Um único empregado, amanuense de primeira classe, Francisco Xavier da Maia Junior, recebeu apenas o Hábito da Ordem da Conceição de Vila Viçosa⁸⁹⁵.

Três empregados – dois oficiais, que a acumularam com o Hábito de Cristo, e um amanuense de segunda - foram condecorados com a “Antiga e muito Nobre Ordem de Torre e Espada do Valor Lealdade e Mérito”. A Ordem de Torre e Espada tinha sido criada em 1808 como restauração de uma ordem de cavalaria existente no século XV, com o objectivo de distinguir os serviços extraordinários de estrangeiros à Coroa portuguesa. O rei reservava para o seu arbítrio a sua atribuição, estabelecendo que “os cavalleiros d’esta ordem serão também pessoas de merecimento relevante e empregadas no meu real serviço; e só se farão estas mercês em recompensa de serviços, sem que seja licito a alguém premiado com a venera d’esta ordem renunciar em outro a mercê que lhe foi feita”⁸⁹⁶. Em Julho de 1832, no Porto, D. Pedro IV reformou a sua organização e objectivos, tendo em vista a celebração da vitória liberal e dos seus participantes activos. Neste sentido, as habilitações necessárias para ser agraciado passaram a estar assentes exclusivamente no “merecimento pessoal, assinalado feito de armas, ou de coragem ou de devoção cívica, relevante e determinado serviço em qualquer carreira ou profissão publica, mas principalmente na militar”⁸⁹⁷. Os três servidores da Secretaria de Estado da Guerra foram condecorados precisamente no âmbito da sua participação ao lado do exército libertador na tomada do Porto em 1833⁸⁹⁸.

Apesar de alguma desvalorização provocada pela banalização destas condecorações, elas manteriam algum peso nos jogos de equilíbrio entre a importância do estatuto oficial e a desconsideração das práticas burocráticas, por um lado, e entre as possibilidades de acesso a rendimentos seguros e invejáveis e as dificuldades económicas concretas que sofriam muitos empregados, por outro. Elas não só

⁸⁹⁵ Cf. AHM, DIV/ 3/ 4/ A02/ 4 e Anexo 3.

⁸⁹⁶ Tavano e Silva, 1881, p. 50.

⁸⁹⁷ *Idem*, pp. 66-67.

⁸⁹⁸ Cf. AHM, DIV/ 3/ 4/ A02/ 4.

reforçariam as hierarquias internas das secretarias de Estado, interferindo na lógica das promoções, como promoveriam a distinção social dos seus portadores, servindo como uma ferramenta de valorização dos próprios empregos, face à imagem negativa do trabalho administrativo.

CAPÍTULO III

A SOCIEDADE E AS SECRETARIAS DE ESTADO

1. Usar a administração

Uma das facetas da relação da sociedade - dos administrados - com a administração pública, tem que ver com o que a ciência política norte americana denominou de “encontro burocrático” ou “público”⁸⁹⁹. No caso da relação do público com os serviços centrais dos ministérios portugueses da primeira metade do século XIX, esse encontro burocrático observava-se nos momentos em que os particulares se dirigiam pessoalmente, por escrito ou presencialmente, às repartições ministeriais, em busca de empregos ou de serviços vários, no âmbito das atribuições das secretarias de Estado.

Verificámos anteriormente que, sobretudo a partir de 1834, uma parte significativa dos processos administrativos tratados nas secretarias de Estado eram iniciados com a entrada de requerimentos de partes que solicitavam a intervenção ministerial nos mais variados negócios: direitos a empregos, a pensões ou outros pagamentos e indemnizações; resolução de conflitos entre particulares e outras instituições delas dependentes; pedidos de execução de medidas anteriormente decretadas ou de elaboração de propostas legislativas; entre outros⁹⁰⁰.

Ao longo da primeira metade do século XIX, como também observámos na secção referida, só eram admitidos os requerimentos que cumprissem determinados requisitos formais. Apenas os indivíduos letrados podiam portanto redigir correctamente estas petições. Quem não fosse alfabetizado, a grande maioria da população, recorreria, se tivesse meios e contactos para isso, a serviços de terceiros. Desde o século XVI que existiam no Pelourinho Velho escrivães que podiam ser contratados para redigir os mais

⁸⁹⁹ Cf. Goodsell (ed.), 1980.

⁹⁰⁰ Cf. Parte II, Capítulo III, 3.

variados tipos de documentos, de natureza particular ou oficial⁹⁰¹. Apesar de, no século XIX já não ser possível encontrar estes profissionais de escrita nesse local, eles nem por isso deixaram de existir, por exemplo, em escritórios privados. Muitos anunciavam os seus serviços nos periódicos, indicando os seus contactos pessoais.

Por outro lado, para reforçar os pedidos constantes dos requerimentos, juntavam-se muitas vezes cartas de recomendação de pessoas bem colocadas. Os manuais epistolográficos incluíam este tipo de cartas nas suas páginas, de modo a poderem ser redigidas com eficácia. Francisco José Freire resumia deste modo a sua natureza:

“Porém como o louvar em semelhante ocasião tem igualmente por fim o persuadir, devem-se absolutamente comprehender as Cartas de Recommendação no genero Deliberativo; no qual mais que nos outros generos, se deve guardar decóro, attendendo-se muito á pessoa que recommenda; á recomendada; áquella a quem se recommenda, e á cousa que se deseja”⁹⁰².

As cartas de recomendação chegavam muitas vezes pelo correio na companhia do requerimento escrito. A maior parte das vezes, no entanto, à semelhança dos próprios requerimentos, elas seriam entregues em mão, ou pelos interessados directamente, ou pelos seus representantes. A seguinte carta de recomendação foi dirigida a Rodrigo da Fonseca Magalhães, na qualidade de Secretário de Estado dos Negócios do Reino:

“Ill.mo e Ex.mo Sr.

As portadoras são umas infelizes que tem no ministério a cargo de V.S.^a uma pertença para se lhes dar certa pensão a que teem direito.

São pessoas muito de bem, e o seu negocio como já enfim a V. S.^a depende de se apresentar em Cortes a proposta necessária. O Sr. Fonseca Telles está bem ao facto deste negocio.

Tenha V. S.^a a bondade de as ouvir, que seguramente hade ter dó e compaixão da sua sorte.

De V.E.

Cl.mo m.to obg.do

José Carlos”

As sedes das secretarias de Estado seriam constantemente visitadas por pessoas que queriam entregar requerimentos, explicar pessoalmente os seus casos, saber da decisão das autoridades e do despacho final dos seus negócios ou pedir certidões ou

⁹⁰¹ Cf. Marquilhas, 2000, p. 35.

⁹⁰² F. J. Freire, 1815, p. 28.

outros documentos. Ao longo do século XIX, estes “pretendentes” seriam um elemento constante e caracterizador do centro administrativo de Lisboa, como descreveu eloquentemente Alberto Pimentel em 1875:

“Hoje deixou de ser Terreiro do Paço, não obstante dar-se-lhe ainda vulgarmente a antiga denominação: hoje é Terreiro dos passos... Quasi sempre perdidos.

Na Lisboa do século XVI este era o passeio favorito da nobreza e da burguezia, que, a cavallo e a pé, concorria, por tardes calmas de estio, a refrigerar-se nas brisas que sopravam do Tejo, e iam esmorecer d'encontro á sumptuosa fachada dos paços da Ribeira.

Na Lisboa do século XIX esta é a estancia aberta em elegantes arcadas á chusma dos martyres do pretender; este é o ponto de reunião dos que mendigam honras e officios; dos que estão empenhados em salvar a patria e soffrem as dôres que precedem a demorada parturição das grandes ideias políticas.

Quantum mutatus ab illo!/

Antigamente tudo eram festas; borborinho de pagens, ruido de cascadeis, porfia de anafis e charamellas, d'aquellas paredes a dentro; - luxo, esplendor, ostentação.

Actualmente tudo é confusão de candidatos; fluxo e refluxo de continuos, correios e serventes; tudo politica, solicitações, requerimentos para despacho, e cartas de valimento.

Grandeza, que vagamente recorde a côrte manuelina, não a ha: desapareceram os damascos de Genova, e as grandes talhas de loiça da India, engrinaldadas de flôres pouco antes colhidas no jardim real contiguo ao paço.

Os sophás d'hoje em dia estão, nas salas dos ministerios, desbotados pelo attricto de mil e um pretendentes; tem cahido sobre elles, com o enorme peso do desespero, muito corpo desalentado, muita eleição ludibriada, muito campanario desprotegido...”⁹⁰³

As secretarias de Estado, de modo a receber os interessados, foram impondo novas regras, tanto na frequência da audiência dada pelos ministros, como no acesso geral às repartições.

Já no Antigo Regime, os tribunais superiores do reino determinavam períodos específicos do dia para atender os particulares. No *Almanaque* de 1805, por exemplo, podia ler-se que o Desembargo do Paço, a Mesa da Inquisição, o Conselho da Fazenda e o Conselho Ultramarino davam audiências todos os dias de manhã. O Conselho da Guerra dava às segundas e às quintas à tarde. Os secretários de Estado atendiam uma vez por semana: o dos Negócios do Reino e o dos Negócios do Ultramar às quintas de manhã e o dos Negócios Estrangeiros e da Guerra às segundas de manhã⁹⁰⁴.

⁹⁰³ Pimentel, 1875, pp. 65-66.

⁹⁰⁴ *Almanach do Anno de 1805*, Lisboa, Impressão Régia, 1805, p. 8.

Com a revolução liberal e a preocupação dos vintistas em reformar a administração, nomeadamente as secretarias de Estado, surgiu a necessidade de regular também as audiências a particulares. Neste sentido, e na consequência da reforma da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, saía em Outubro de 1821 a seguinte informação no *Diário do Governo*:

“Participações Officiaes.
Ministerio da Guerra.

Tendo sua Magestade regulado a Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, a fim de que o Expediente desta Repartição seja mais regular, e mais prompto, e sendo indispensavel para preencher o objecto d’aquella regulação determinar com precisão o emprego do tempo, de modo que de tudo possa resultar a maior vantagem do Serviço geral, e do interesse das partes: previne-se o publico de que a audiencia do Ministro não terá lugar, senão na Quinta feira de cada Semana, e que no Sabbado estarão as Repartições abertas, desde o meio dia até ás quatro horas, para que as partes possam informar-se do estado dos seus Negocios, conforme o disposto nas Instrucções annexas ao Decreto de 28 de Setembro passado; que em consequencia disto, em todos os outros dias da Semana, a entrada das mesmas Repartições será vedada ao Publico, e que só se permitirá áquellas pessoas, que, por causa de Serviço, tiverem recebido aviso por escripto do Official maior, ou de algum dos Directores para se apresentar a elles”⁹⁰⁵.

A determinação de dias específicos de atendimento e a negação do acesso às repartições nos restantes surgia aqui no âmbito do disciplinamento da organização do espaço e do uso do tempo, considerados, como vimos, fundamentais para a eficiência do trabalho⁹⁰⁶.

Ao longo da primeira metade do século XIX, os ministros que foram ocupando as diversas pastas fizeram publicar no periódico oficial do governo o dia em que estariam disponíveis para receber as partes.

A partir de 1834, o aumento do expediente nas repartições ministeriais foi consequência do aumento das “pretensões” de particulares que já não podiam tratar os seus assuntos nos tribunais entretanto extintos. Este facto obrigou a uma maior disponibilidade das secretarias de Estado dos seus ministros para receber os interessados. Em 1838, o mesmo ministério da Guerra avisava o público de que “o Ministro ouvirá as partes na Secretaria às terças e quintas feiras; e que, em todos os

⁹⁰⁵ *Diário do Governo*, 17 de Outubro de 1821, p. 600.

⁹⁰⁶ Cf. Parte III, Capítulo I, 1. e 2.

outros dias serão attendidas, no caso de urgência, pelos chefes das repartições”⁹⁰⁷. Os secretários de Estado continuavam geralmente a dar audiências oficiais uma vez por semana, mas passaram a ter de prever mecanismos que permitissem o acesso mais regular aos serviços.

Desde 1821, com a nova organização dada à Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, que se tinha determinado que:

“Para que o publico possa ser informado do estado das suas pertenções, no dia de cada semana, que o Ministro assignar, as Repartições do Ministerio estarão abertas a todos os pertendentes, desde as duas até ás quatro horas da tarde; e o Official respectivo informará as partes do estado em que se acha a expedição dos seus negocios”⁹⁰⁸.

Nos Açores, com os projectos de organização das secretarias da Guerra e da Marinha de 1832, definiram-se pormenorizadamente os modos como poderiam os interessados dirigir-se às repartições ministeriais, fazer seguir os seus requerimentos e informar-se do andamento dos seus negócios. Por um lado, à semelhança do que se estabelecera em 1821, ordenava-se que:

“Para que o Publico possa ser informado do estado das suas pertenções, hum dia na semana o Chefe de cada Repartição informará as partes da situação em que se achão os seus negocios”⁹⁰⁹.

Por outro, definia-se o modo de recepção das pretensões na “Caixa de Petições”, cuja chave estaria em poder exclusivo do official maior, neste caso denominado director geral, e proibindo-se a entrada de requerimentos por outros meios, nomeadamente através dos empregados⁹¹⁰.

Para que os interessados fossem informados dos despachos relativos aos seus processos, determinava-se também que o director geral seria incumbido de “fazer que todos os dias esteja, das dez horas em diante, o Livro da Porta patente às Partes, na Sala

⁹⁰⁷ *Diário do Governo*, 22 de Agosto de 1838.

⁹⁰⁸ *Instruções* anexas ao Decreto de 28 de Setembro de 1821, in *Diário do Governo*, 6 de Outubro de 1821, p. 531.

⁹⁰⁹ Projecto manuscrito datado de Angra, 4 de Abril de 1832, Tit. II, Art. 19.º, in AHM, DIV/3/2/7/38.

⁹¹⁰ *Idem*, Tit. III, Arts. 3.º e 4.º.

exterior da Secretaria”⁹¹¹.

Terá sido este o esquema geral do atendimento do público nas secretarias de Estado a partir de 1834 e até pelo menos à Regeneração:

1. Depósito de requerimento escrito em Caixa de Petições colocada à entrada de cada secretaria de Estado;
2. Possibilidade de conseguir audiências pessoais para exposição dos casos;
3. Informação dos despachos através do Livro da Porta.

Se, na maior parte dos regulamentos publicados nos locais oficiais, este aspecto do serviço não constava do articulado, a partir dos anos quarenta ele passou a estar presente cada vez mais frequentemente. No Regulamento da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino de 1843 os artigos 59.º e 72.º determinavam isso mesmo:

“Art. 59.º Na Caixa das petições serão lançados todos os Requerimentos e Memoriaes avulsos, e é expressamente prohibido a todos os Chefes e Empregados do Ministerio receber uns ou outros das Partes, ou dos Procuradores”.

“Art. 72.º É incumbido á responsabilidade do Secretario Geral fazer que todos os dias esteja do meio dia em diante o livro da porta patente às Partes em uma sala exterior”⁹¹².

Disposições semelhantes podiam ser encontradas nos diplomas organizativos de outras secretarias de Estado da mesma época⁹¹³.

Neste período ainda não se tinham generalizado os *guichets* como elementos disciplinadores do atendimento institucional. No entanto, a determinação de colocar a caixa de petições e o livro da porta em salas exteriores às salas de trabalho dos empregados ministeriais já continha o essencial da intenção separadora das duas esferas em presença, provocando, ainda que em grau distinto, o mesmo tipo de efeito de realce da autoridade e aparência de neutralidade que os *guichets* iriam eficazmente produzir

⁹¹¹ *Idem*, Tit. III, Art. 23.º.

⁹¹² Decreto de 2 de Agosto de 1843, in *COLP*, 1843, p. 203.

⁹¹³ Cf. Regulamento da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, in *COLP*, 1844, pp. 337-347, Tit. II, Arts. 16.º e 27.º e Regulamento da Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça, in *COLP*, 1849, Tit. III, Art. 17.º e Tit. IV, Arts. 31.º-36.º

durante parte do século XIX e ao longo de todo o século XX⁹¹⁴.

Em 1832, um regulamento interno dado pelo oficial maior da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros aos seus empregados menores dedicava-se em grande parte à regulação dessa separação física e simbólica entre o trabalho administrativo e o atendimento ao público:

“1.º

O Porteiro, o Ajudante do Porteiro, e o Continuo, ou quem as vezes deste fizer são os únicos que tem logar na Caza immediata á Secretaria.

2.º

Logo que começa a Secretaria fará o Porteiro, ou quem suas vezes fizer, fechar a porta da mesma caza, e não consentirá que os Correios se demorem nella senão o tempo necessário para darem recados e receberem as ordens.

3.º

O Correio de pé fica incumbido de vigiar em que as meias portas de fora se conservem fechadas, e de avisar os Porteiros quando alguém vem saber de seus negócios, ou procurar algum Empregado na Secretaria. Recommendo por esta ocasião a maior civilidade para com todos, e promptidão em responder.

4.º

O Ajudante do Porteiro, ou o Continuo terão o Livro da Porta em huma Estante na Caza onde trabalhão, e ficão incumbidos de procurar elles mesmos o despacho e communica-lo ás Partes”⁹¹⁵.

Segundo a forma de organização de trabalho administrativo mais habitual, inspirado no modelo de trabalho intelectual monacal, a secretaria seria fechada, circunscrita por quatro paredes, acessível, por porta, apenas aos empregados⁹¹⁶. Apesar de ainda não estar previsto um espaço reservado para os “pretendentes”, a forma de os atender passou a ser regrada de modo a evitar a sua permanência prolongada nas instalações e a sua interferência no despacho dos negócios.

Aí, as “meias de portas de fora” que o regulamento refere funcionariam com toda a certeza como balcões de atendimento, antecessores directos dos *guichets*. Por seu lado, no livro da porta transcrevia-se a ordem do expediente desenhada nas reformas e materializada nos arquivos⁹¹⁷. Na transmissão às partes da informação nele contida

⁹¹⁴ Cf. Dubois, 2003, p. 7 e segs.

⁹¹⁵ IAN/TT, *Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Liv. 635, 8.

⁹¹⁶ Cf. Fischer, 1989, p. 56.

⁹¹⁷ Cf. Parte II, Capítulo III, 4.

fechava-se o círculo da comunicação burocrática. Era, em grande medida, nesse momento que as reformas e o trabalho administrativo ganhavam sentido, inscrevendo-se na realidade social⁹¹⁸.

Outras disposições, paralelamente, procuravam assegurar que o encontro burocrático se desse segundo as regras básicas de civilidade, respeitando o estatuto oficial das sedes ministeriais. Os porteiros eram os responsáveis pelo livro da porta e pela polícia geral das secretarias pelo que era sobretudo a eles que se dirigiam as recomendações para assegurar essa civilidade:

“5.º

Em todo o tempo que durar a Secretaria deve conservar-se tanto na Caza dos Porteiros, como na dos Correios, o maior socego, não se levantando a voz por motivo algum, e conservando o decoro próprio de huma Secretaria d’Estado, que he hum Gabinete Real.

Esta mesma recommendação se entende também com as Pessoas que vierem de fora; e o Porteiro, ou quem as suas vezes fizer, fará as advertências necessárias, e recorrerá logo a mim se assim for preciso”⁹¹⁹.

A insistência, feita ao longo destes anos, nas medidas de separação entre o espaço próprio de trabalho (onde se tratava do expediente), e o espaço acessível aos pretendentes, se por um lado correspondia a um novo modelo de relação do Estado com o público, por outro podia ser uma resposta a práticas habituais que perturbariam de facto a eficiência e a disciplina que se queriam impor nos serviços⁹²⁰.

Para as impedir, no planeamento do espaço interno, em cada secretaria de Estado o gabinete de trabalho do ministro era colocado na casa de mais difícil acesso ao público, possivelmente mediada por assoalhada destinada exclusivamente para audiência, como era o caso na Secretaria de Estado da Guerra, segundo o plano de instalação das repartições no torreão ocidental da Praça do Comércio no início dos anos

⁹¹⁸ Sobre o carácter determinante da administração não discursiva, o *hardware* do direito, como defende a autora, para a transferência entre a realidade e a ordem simbólica, cf., mais uma vez, Vismann, 1999, pp. 279-286.

⁹¹⁹ *Idem*.

⁹²⁰ Como defendeu M. Foucault, a repartição das pessoas no espaço foi essencial para o processo de disciplinamento da sociedade, em 1999 (1975), pp. 166-175.

quarenta⁹²¹. Nesse projecto, é possível verificar a separação entre o espaço de audiência do ministro e o espaço de informação das partes – aí denominado de “casa do livro da porta e casa de espera” – estrategicamente situado entre a entrada do andar e a sala de trabalho da secretaria⁹²².

Apesar destas medidas restritivas, o acesso aos ministros e às repartições era neste período relativamente fácil. Quem tivesse capital social adequado, conhecesse pessoalmente os homens de Estado ou conseguisse uma boa recomendação, poderia não ter de se sujeitar aos dias oficiais de audiência. É o que parece indicar o testemunho de José Liberato Freire de Carvalho sobre a sua vinda para Lisboa em inícios de 1827, no qual se pode ver que, apesar do seu nome se encontrar proscrito, consegue encontrar-se pessoalmente com o ministro dos Negócios Estrangeiros na sua secretaria, por diversas ocasiões, com o objectivo de pedir um emprego:

"No primeiro de Janeiro do ano de 1827 saí de Coimbra para Lisboa [...]. Passados poucos dias depois de ali ter chegado, fui procurar D. Francisco de Almeida à sua secretaria [Negócios Estrangeiros], que me recebeu com todas as demonstrações de antigo conhecido, e me fez os oferecimentos os mais rasgados, e tais como de ordinário fazem todos os homens que não tem tenção de os cumprir. Toda esta primeira entrevista se passou nos cumprimentos ordinários, e não falámos em negócios. Prometi-lhe que em poucos dias voltaria, e então trataríamos do que me dizia respeito. Assim o fiz; e perguntando-me o que em conviria naquela ocasião, eu que nunca tive vistas ambiciosas, e o que sempre desejei foi viver o mais possível sossegado e independente, respondi-lhe; que os meus desejos eram ter alguma coisa em que me empregasse, e em que me pudesse ser útil ao estado em que estavam os nossos negócios políticos; e o que no entanto me lembrava era ser empregado na sua secretaria dos Negócios Estrangeiros, onde já tinha servido por pouco tempo no ministério de Silvestre Pinheiro. [...].

Ficámos nisto, não me mostrando que tivesse dificuldade alguma a minha modesta pretensão. Em consequência disto procurei-o mais algumas vezes, a fim de ver se ela se realizava, ou tinha alguma inconveniência; e o que comecei a encontrar nele foram palavras dúbias e incoerentes, dizendo-me sempre que esperasse, e que em breve se resolveria o meu negócio”⁹²³.

Mesmo sem conseguir uma audiência formal, a abordagem pessoal em locais públicos era sempre possível. Uma portaria da Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, datada de 18 de Outubro de 1837, dava conta de um caso passado com o

⁹²¹ Cf. planta da figura 9, em Parte III, Capítulo I, 1.

⁹²² Cf. *Idem*.

⁹²³ J. L. F. de Carvalho, 1982 (1855), p. 173.

ministro da Fazenda que demonstra bem a facilidade com se chegava à proximidade física com os homens de Estado:

“Constando que José Antonio Teixeira, que foi empregado temporario do Thesouro, provocara, aggredera, e insultara da maneira mais desatinada e insolente o Secretario d'estado dos negocios da Fazenda, na occasião em que no dia 11 do corrente sabia do despacho daquella repartição ás nove horas da noite, seguindo-o desde a escada do edificio pela rua fóra, proferindo sempre insultos e ameaças com o fim de exigir um emprego publico”⁹²⁴.

Ao mesmo tempo que se conseguia proteger o trabalho burocrático e reforçar a autoridade dos ministérios, a definição e a repetição de regras de acesso ao interior das secretarias de Estado permitia obviar a situações de conflitualidade como a descrita, resultante das insatisfações do cada vez maior número de pretendentes.

2. Criticar a administração

A tensão latente entre administração e administrados, neste caso entre secretarias de Estado e pretendentes, tinha que ver com questões concretas referentes a processos específicos, mas também era condicionada pelas imagens que circulavam sobre o Estado, os seus empregados e a burocracia das suas repartições.

A maior parte dessas imagens era crítica em relação à excessiva intervenção do Estado na vida das populações; ao excesso de funcionários; ao excesso de procura de empregos e à corrupção no seu recrutamento; ao excesso de formalidades e de papéis no despacho de negócios e na execução de reformas.

Pedro Tavares de Almeida demonstrou como as acusações de centralização administrativa, de pletora burocrática e de empregomania, que abundavam nas obras literárias e de opinião política da monarquia constitucional a seguir à Regeneração, resultavam de uma representação social consensual relativamente ao Estado liberal que não era original entre os países europeus, nem tinha correspondência com os factos reais

⁹²⁴ *Diário do Governo*, 20 de Outubro de 1837, segundo o *Correio de Lisboa*, N.º 2, 25 de Outubro de 1837, p. 5.

da administração pública portuguesa, nomeadamente no que diz respeito à quantidade de funcionários públicos⁹²⁵. Este tipo de representações sobre a administração da monarquia constitucional foi sendo reproduzido ao longo do século XIX, atingindo a sua máxima intensidade nos críticos de finais do século que com elas justificavam, em grande medida, a falência do regime⁹²⁶.

Na primeira metade do século XIX, a resistência à administração central e a descrição dos seus defeitos estavam já bem presentes quer em manifestos de oposição política ou de defesa de interesse pessoal, em obras ou artigos de carácter doutrinário ou em publicações humorísticas.

Uma das representações mais veiculadas neste período era então a do excesso de empregados públicos, estreitamente relacionada com a ideia de compadrio generalizado no seu recrutamento. Como vimos a propósito da substituição política dos empregados das repartições ministeriais, a imagem de que, com a restauração definitiva do liberalismo em 1834 e, depois, com o Setembrismo, os principais agentes do Estado tinham colocado nas suas repartições batalhões de apaniguados políticos estava profundamente ancorada na sociedade portuguesa de então⁹²⁷.

Por um lado, segundo os divulgadores desta imagem, ter-se-ia assim enchido as secretarias de inábeis. Mais tarde, os adeptos desta ideia diriam que os primeiros governos liberais tinham falhado na instituição do sistema meritocrático que teoricamente deveria ser praticado num Estado constitucional. O tesouro público tinha, assim, sido sobrecarregado, a administração permanecera ineficiente e outros ramos de actividade não tinham progredido por falta de pessoal. Isto era o que ensinava, por exemplo, o professor Coelho da Rocha no início dos anos 40, influenciando gerações de alunos de direito de Coimbra:

“Estas reformas eram indispensáveis [as reformas de 1832, D. Pedro]; porém a precipitação e forma, que se lhes deu, fez com que, em lugar de remedio, elas viessem antes aumentar os males públicos. A extinção dos dízimos, dos forais e das sizas causou

⁹²⁵ Cf. P. T de Almeida, 1995, pp. 241-250. José Murilo de Carvalho analisou também as representações contraditórias sobre burocracia no Brasil, cf. J. M. Carvalho, 1980, pp. 111-112.

⁹²⁶ Como foram os casos das obras de António de Serpa Pimentel, Oliveira Martins ou Teófilo Braga. Cf. *Idem*, pp. 241-243.

⁹²⁷ Cf. Parte II, Capítulo II, 1.

notável desfalque nas rendas do Estado, ao que não se providenciou. Por outra parte, na situação em que se achava o reino, a mais rígida economia devia presidir à criação dos novos estabelecimentos, para cortar sem atenções pelo número e pelo ordenado dos empregados: na nova escala, que então se formava, de homens e de cousas, a razão pedia que se principiasse pelo mínimo: em seu lugar porém presidiu o luxo e a profusão. [...] Finalmente na selecção das pessoas não se atendeu a outra circumstancia, senão aos serviços militares feitos à causa da liberdade; o que por uma parte encheu as repartições de empregados indignos, e por outra, excitando em todos a ambição e esperanças dos empregos, fê-los abandonar os misteres da industria, para se lançarem na carreira das pretensões; e habituou-os a empregar a dissensão e as intrigas para se suplantarem: com o que criou o principal elemento dos partidos”⁹²⁸.

Segundo esta leitura da realidade, tinham sido os liberais, no pagamento de serviços à causa da liberdade, a despoletar a empregomania que iria crescer ao longo do século XIX, enchendo as arcadas do Terreiro do Paço de pretendentes, como dizia Alberto Pimentel.

Outros, em tons diferentes, reforçavam o mesmo tipo de imagem. Era o caso de um texto, de cariz altamente reaccionário, publicado anonimamente em 1847 que defendia que a principal causa das guerras civis ocorridas durante a primeira metade do século XIX tinha sido a luta pelos empregos públicos. Entre outras coisas, o seu autor escrevia que era necessário impor a meritocracia e que a empregomania e a efectivo crescimento dos empregos devera-se à vontade de aumentar a base eleitoral de apoio por parte dos governos:

“E já que estamos neste assumpto da escolha dos empregados o qual todos os governos deveriam considerar gravíssimo, convem aqui insistir mais uma vez na necessidade de se consignarem, e exigirem habilitações para todos os cargos públicos sem excepção, desde os superiores até aos ínfimos, que por ahi temos. Quanto aos cargos superiores deve reflectir-se que sendo mui difficil a arte de governar as nações, *os homens com verdadeiro tino governativo são raros entre os próprios homens instruídos, mas nunca se acham entre os ignorantes*: e quanto aos cargos subalternos *é conhecidamente indispensável que se obste á empregomania*, como fica ponderado no § 4.º desta Memoria, que se diminua o numero de pretendentes aos empregos, que se libtem os ministros das angustias que soffrem com elles, e seus padrinhos, e que o pertencer a uma sociedade secreta, co-operar em uma revolta, ou ajudar os manejos eleitoraes, não sejam o modo de obter os empregos públicos, e de conservar-se nelles. [...] A creação de empregos públicos, é sempre e em todo o caso uma verdadeira imposição de tributos, e se os empregos se multiplicam, os povos queixam-se porque na verdade pagam mais do que podem, e com tudo o thesouro publico pouco recebe. Este é

⁹²⁸ Rocha, 1843 (1841), pp. 239-240.

talvez o estado presente de Portugal, em que os povos, vexados por um exercito de empregados, pagam exorbitantes sommas, e o thesouro não tem meios sufficientes para as despesas: é verdade que a multiplicação dos empregados traz apparentemente ao governo a vantagem de lhe augmentar os votos, e os agentes de que dispõe para a sua grande questão das eleições; e com effeito neste sentido só as abolidas leis de saúde, e das contribuições de repartição, punham á disposição do governo, talvez o melhor de três mil votos; mas também é verdade que no fim dessas duas leis tivemos uma revolução”⁹²⁹.

Nos jornais podiam encontrar-se todos os dias análises e acusações do mesmo género no comentário às políticas e aos casos do momento. No *Correio de Lisboa*, por exemplo, em quase todos os números surgiam críticas nestes termos:

“Extracto da parte official do Diário do Governo.

Segunda feira 27 de novembro.

Ministério do Reino. – Officio circular de 20 incluindo copia de outro de 9 de Dezembro de 1835, a todos os Secretários d’Estado, para que não provam lugares nas Secretarias até que pelas vagaturas fique o numero d’elles reduzido ao que foi fixado pela Lei de 12 de Junho de 1822. (*Boa era a providencia antes de se acharem as secretarias atulhadas de gente; e quando muitos d’elles apenas sabem escrever o seu nome; e de mais porque não tem os Secretários d’Estado cumprido a resolução de que tracta o officio de 9 de Dezembro de 1835, assignado pelo sr. Luiz Mousinho!*)”⁹³⁰.

Também em obras de maior fôlego, como no exemplo que se segue – uma contextualização introdutória a um ensaio sobre as finanças portuguesas – era habitual a insistência no estereótipo:

“O espírito de partido, o compadrio, e tambem as intrigas palacianas, não conhecem a enormidade do attentado que comettem quando insistem em que se faça feira franca dos empregos do Estado, para accomodar afillhados, e paniguados sem attenção á sua ineptidão. É este um crime, particularmente na Repartição da Fazenda, que não ha pena correspondente com que elle se possa expiar, tantos são os males que delle decorrem para a Nação. Comparada com elle a anarchia armada, é um peccado venial”⁹³¹.

Neste caso, o autor relacionava a avaliação negativa da administração com outra

⁹²⁹ *Autopsia dos Partidos Políticos...*, 1847, pp. 38-39. Inocêncio F. da Silva não conseguiu atribuir autoria a esta obra. Cf. I. F. da Silva, Volume VI, p. 191.

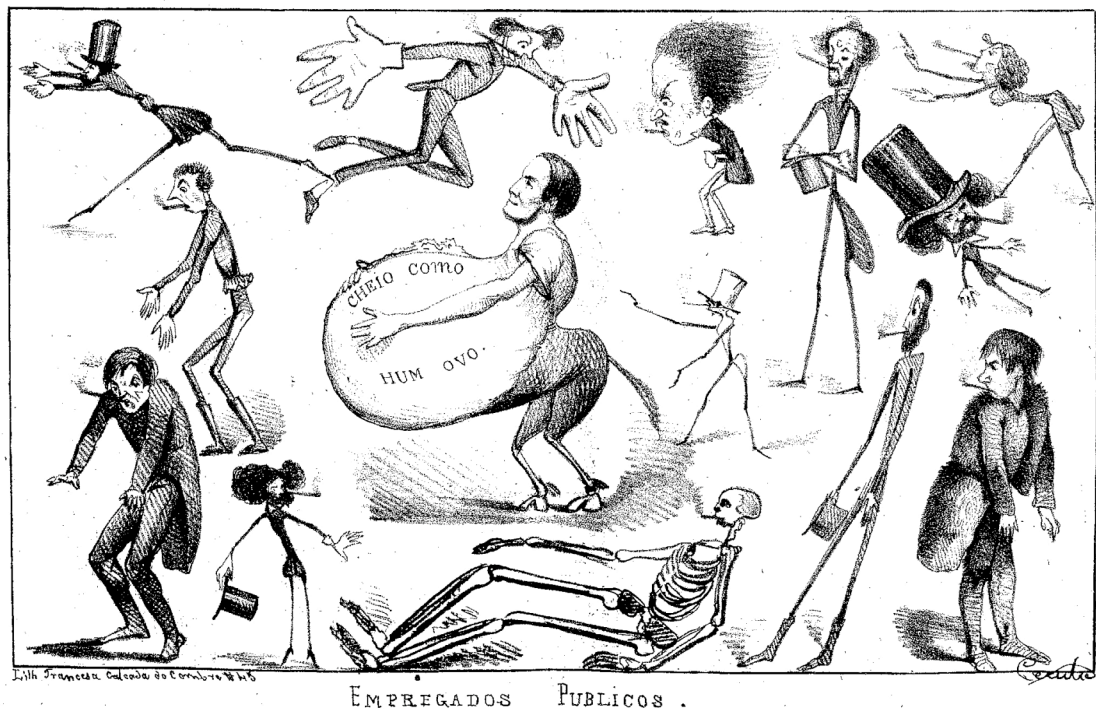
⁹³⁰ *Correio de Lisboa*, N.º 16, 27 de Novembro de 1837, p. 61.

⁹³¹ C. A. da Costa, 1841, p. 5.

imagem que lhe era próxima: a de que estes empregados serviam interesses particulares dos seus chefes políticos e não o interesse público, alimentando o aproveitamento pessoal dos homens de Estado e a corrupção dos empregados subalternos e prejudicando, assim, o progresso do país.

Na figura seguinte, o caricaturista do suplemento burlesco do *Patriota* ilustrava a acusação de que Costa Cabral governava em benefício próprio, enriquecendo às custas dos dinheiros públicos.

Figura 18: Litografia “Cheio como um ovo”



Fonte: *Suplemento Burlesco do Patriota*, 1847, N.º 1038.

Apesar da litografia fazer o contraste entre a condição do ministro e a dos restantes empregados – muitos representados no seu estado cadavérico –, no artigo que abria o mesmo número do suplemento, identificavam-se em termos gerais os empregados públicos com o devorismo de Cabral:

“Empregados publicos.

Brilhantes fachos que daes luz ao mundo

Mais valle ter graça do que ser engraçado.
(Lima Leitão Medico.)

Empregado publico, funcionario, servidor do estado, filho da folha, parece que quer dizer a mesma asneira, isto é, uma maquina não de invenção nova, por que dizem certos doutores, que Pilatos e Caifás já eram empregados publicos; sendo o primeiro governador civil na sua terra, e o segundo commandante dos batalhoes de voluntarios em serviço, dos quaes era quartel mestre o Barão de Folgosa, sobrinho do dito Caifás.

Em que porém difere o antigo empregado do moderno, é, (segundo Buffon e Cuvier) que o antigo pertencia á raça humana, e o segundo á raça *felina*, *rapax*, *devorax*, que em lingoa vulgar quer dizer rapadora, que vem do Grego, *rapere*, ou rapar.

Ergo, o empregado que vamos escanhoar não é homem, é *rapax*, ou alambicando bem o caso, é cabrito⁹³².

Pela mesma altura, Henriques Nogueira insistia também na ideia do excesso de empregados públicos e da sua falta de competência e honestidade, no seu caso, em defesa da reforma democrática do país:

“Estamos gemendo, cumpre confessa-lo, sob o peso enorme d'um functionalismo inutil e dissipador - nova praga que Deus reservou, para castigo dos peccadores deste tempo. Levam-nos o oiro e servem-nos mal, quando nos servem, porque em regra a habilidade foge-lhes toda para a empregarem em nosso desserviço. Damos ao mundo o ridiculo exemplo do lavrador-fidalgo, que reparte por feitores e olheiros o que tinha para dar aos operarios. A nós, como a elle, ficam-nos a terra por desbravar e as sementeiras por fazer. Mas que importa isto se os caseiros engordam. Ainda favor recebemos, quando nos não escarnecem e espancam, como fizeram ao dono da vinha, para se apossarem della, aquelles servos ingratos e orgulhosos, de que falla o Evangelho.

Na verdade é estupenda a sem cerimonia, com que se tem entulhado as estações publicas d'um sem numero de empregados, não raro, ineptos ou corruptos, como se o Estado fosse cevadeira obrigada para o primeiro especulador feliz ou ocioso faminto. E assim vemos despresado o homem de honestidade e saber, e assentados á mesa do orçamento o vil adulator dos chefes de partido, o infame executor de suas torpesas, o filho ignorante do rico, que lhe poz estabelecimento á nossa custa, e o despresivel ambicioso, que vende a alma e consciencia a troco d'um ordenado.

É que esta sociedade está pôdre. Matam-na os aristocraticos preconceitos das 'armas ou letras' e as absurdas distinções das 'artes mechanicas e liberaes'. Depresa-se o trabalho da terra e o da industria, que dá honra, riqueza e independencia, pelas migalhas mais ou menos succosas do thesoiro, sempre vis, e sempre degradantes, quando não recaem no verdadeiro merito⁹³³.

No último parágrafo Henriques Nogueira fazia referência a outra ideia antiga: a de

⁹³² *Supplemento Burlesco do Patriota*, N.º 1038, 18 de Novembro de 1847.

⁹³³ Nogueira, 1851, p. 37.

que em Portugal se valorizava excessivamente as ocupações não mecânicas, em grande parte devido à campanha pelas letras levada a cabo pelos juristas de Antigo Regime⁹³⁴.

Em 1827, o popular escritor cómico e satírico José Daniel Rodrigues da Costa descrevia um hipotético caso concreto que bem ilustrava este tipo de comportamento social:

“Dêo parte que, passando pela loja de hum Çapateiro, ouvíra grande bulha; e que chegando elle Patriotismo á porta da dicta loja, víra o Mestre maçando seu filho com pancadas; que lhe perguntára a razão daquelle rigoroso castigo, e que o Mestre lhe respondêra = este meu filho he hum patife; não quer aprender o Officio de Çapateiro; eu não sei em que elle se fia para aspirar a cousas grandes; eu sou Çapateiro; meu Pai, e meus Tios todos forão Çapateiros; e este badameco julgo que quer ser fidalgo; pois engana-se, ha de tambem ser Çapateiro, ou eu não hei de ser quem sou. A Mãi, que estava de touca com rendas, e laços de fita, sentada a debruçar huns sapatos, diz que respondêra muito empavesada. Deixe Vm. o rapaz seguir lá o seu destino; elle ou quer ser Militar, ou Empregado público em alguma Repartição, que para isso escreve muito bem; e de mais, se não prestar para nada, ha de ir para Clerigo. Foi então que o Patriotismo diz que dera huma grande risada, por vêr a sentença daquelle tola, que assenta que o ser Clerigo he o mesmo que ser Caixeiro de alguma loja de café, onde se anda de corpo direito, levando e trazendo chicaras, e cafeteiras; e que pelas lamentações, que o rapaz fazia, conheceo que do desprezo que soffre o Officio de Çapateiro, e outros Officios mecanicos uteis ao Publico, o que não succede nas outras Nações, nasce o odio, que a mocidade tem a aprender os Officios de seus Pais; que, se se fizesse delles mais apreço, não haveria tanto ocioso sem Officio em Portugal, que he hum dos seu grandes males; sendo o primeiro alicerce deste edificio cuidarem os Pais em educarem bem, já de pequenos, seus filhos, para virem a merecer esta estimação”⁹³⁵.

Outro tipo de críticas relacionava-se com a organização burocrática propriamente dita das repartições, denunciando, tanto a falta de classificação e meios, como o formalismo e a multiplicação de procedimentos. Para a obra anónima que já referimos acima, essa falta de classificação é que era a principal causa da ineficácia das repartições ministeriais:

“Tudo o que mui ligeiramente fica dicto das secretarias d'estado ainda não é senão uma leve sombra da situação destas repartições, e do que se passa no seu interior; e com quanto pareça impossível que a direcção superior dos negócios públicos corra

⁹³⁴ Cf., por exemplo, o manuscrito de Baltazar Faria Severim de 1607 que atribuía a decadência do país ao excesso de escolas resultante da desvalorização dos ofícios mecânicos, in IAN/TT, *Livraria*, Ms. 1821 e J. E. Almeida, 2004, pp. 52-54.

⁹³⁵ J. D. R. da Costa, 1827, pp. 8-9.

geralmente por homens que nem se quer conhecem as leis do paiz, e as attribuições e limites dos poderes políticos do estado, o facto é que assim acontece, e que é tal allí a falta de officiaes idóneos, que nem se quer consta que haja bons papelistas, e índices chronologicos, e alfabéticos das ordens expedidas, e correspondência recebida (a não ser na repartição da justiça de que deve fazer-se honrozissima excepção) de modo que frequentes vezes succede uma secretaria exigir que se faça aquillo mesmo que ella já tinha dicto que se não devia fazer, ou suscitar como nova uma questão já resolvida, ou pedir uma resposta que há muito recebeu, e accusou, etc.”⁹³⁶.

O *Suplemento Burlesco do Patriota* também não perdia nenhuma oportunidade para satirizar o trabalho administrativo dos ministérios. O exemplo que se segue era inspirado nas estatísticas publicadas no periódico oficial do executivo:

“Estatística dos Actos Ministeriais.

Fazenda. – Providencias para se não pagar a pessoa alguma, e para espaçar por mais seis mezes a loteria.

Reino. — Expediram-se duas circulars de choradeira, com molho de dormideiras.

Justica. -000.

Estrangeiros. – Demittio-se um empregado por dar lambadas em um official maior.

Guerra. – Portaria sobre o roubo de um cavallo.

Marinha. -00.

Não nos é possível deixar de tecer os maiores elogios a um ministerio que tanto tem feito a bem do paiz, continue elle na sabia vereda, que encetou que o povo portuguez gosará ainda dias felizes”⁹³⁷.

Neste caso, recorria-se a um expediente oficial, a estatística, para denunciar o que se considerava ser a inutilidade geral e a má política de algumas medidas particulares das respectivas secretarias de Estado.

Já para Henrique Nogueira, era o excesso de papéis e regras que tornavam urgente a reforma dos serviços centrais dos ministérios:

“Simplifique-se o expediente, em nossas secretarias: escreva-se menos e melhor: aproveite-se e não se mate o tempo: eliminem-se todas essas formalidades inúteis e às vezes pueris: mechanise-se a escripturação em tudo quanto se poder: reduza-se o serviço publico a uma magistratura grave, em que se dê mais aos pensadores do que aos copistas - e o resultado disto será fazer-se a administração do paiz, com poucos mas

⁹³⁶ *Autopsia dos Partidos Políticos...*, 1847, pp. 35-36.

⁹³⁷ *Supplemento Burlesco do Patriota*, N.º 21, Outubro de 1847, p. 84.

bons empregados, incomparavelmente mais perfeita do que hoje, com os muitos que existem”⁹³⁸.

A formalização dos procedimentos, que tinha originalmente sido, como vimos, uma das chaves de neutralidade da administração, era um dos grandes obstáculos à relação entre administração e administrados, que os seus críticos acusavam de exorbitante, supérflua e essencialmente incompreensível.

Todos estes textos deixam entrever uma sociedade profundamente dividida entre, por um lado, o desejo de ter um emprego público e a necessidade dos serviços da administração e, por outro, a imagem enraizada acerca do excesso de funcionários e do mau serviço prestado por estes e pelas suas repartições.

3. Defender a administração

As diferentes imagens que circulavam sobre a administração pública também eram feitas um outro tipo de discurso: o que defendia os empregados e os serviços públicos.

Muitas vezes, eram os mesmos autores das críticas que, em afirmações contraditórias, faziam ressalvas para a difícil situação dos funcionários ou para a qualidade de determinada repartição, reflectindo a divisão de sentimentos na relação entre administração e administrados. A desconfiança generalizada na administração, alimentada, como temos visto, pela imprensa e outras publicações, terá provocado a necessidade crescente de um discurso em sentido contrário (tanto por parte de funcionários, como por parte de outros autores), em defesa da existência de administração pública e das qualidades da sua estrutura material e humana.

Os periódicos da época reflectiam particularmente bem o esgrimir de argumentos contraditórios, conforme as diferentes conjunturas políticas, no que tocava ao papel dos funcionários na sociedade portuguesa.

O Nacional, o *Correio de Lisboa* ou o *Suplemento Burlesco do Patriota*, para

⁹³⁸ Nogueira, 1851, pp. 36-37.

mencionar os títulos que temos vindo a citar, eram jornais em cujas páginas conviviam as diferentes faces das representações sobre a burocracia estatal. O primeiro, ao mesmo tempo que criticou os governos devoristas de 1834 a 1836 e a injustiça das nomeações por estes feitas, veio defender acerrimamente que os governos da revolução de Setembro deveriam proceder à substituição geral dos empregados públicos. O *Correio de Lisboa*, por sua vez, sendo um crítico feroz das políticas dos setembristas, da politização das repartições, do excesso de empregados e da linguagem dos documentos oficiais dos ministérios, como vimos nas secções antecedentes, não deixava de apontar o dedo aos pagamentos em atraso e à situação de penúria dos empregados, como também verificámos anteriormente. Em Outubro de 1838, o jornal publicou um artigo, a defender activamente os empregados públicos que sintetizava bem os argumentos de base das reformas e que se passaram a esgrimir naquele momento a favor dos funcionários:

“A crueldade ou estupidez das declamações contra os servidores do Estado, e a voga artificial que tem pretendido dar-se á miserável doutrina de que elles constituem uma classe inútil, e improductiva, que só presta para devorar a substancia do povo, e viver do suor do trabalhador e artista, acabaria de tirar a consideração áquelles mesmos a quem já se tem roubado o pão quotidiano, se o bom sizo nacional não avaliasse como merecem estas inspirações da ignorância, ou insinuações da má fé. Quem pode duvidar de que o trabalhador, e o industrioso não poderiam dedicar-se inteiramente ás suas tarefas, e ao trabalho ou trafico de que lhes vem o sustento diário, e toda a sua fortuna, se não houvesse homens especialmente encarregados de velar pela instrucção, pela saúde, pela segurança individual e de propriedade dos primeiros, pela facilidade do tranzito dos productos para que elles contribuem – homens em fim destinados a *produsir* segurança, justiça, illustração, e todos os bens moraes que o reclama um povo civilisado, e a satisfazer a todas as necessidades do governo e do paiz? / [...]

Não vêem elles que a divida dos empregados é tanto mais sagrada quanto estes adiantam o valor do seu trabalho mezes e mezes sem receberem ordenado, em quanto o jornaleiro recebe o salário todos os dias ou todas as semanas? Não advertem esses homens que dizer um Ministro nestas circumstancias = eu não preciso de dinheiro = monta o mesmo que dizer = eu não preciso de administração, nem de justiça, nem de segurança, nem de moralidade, nem de zelo no desempenho das funcções publicas = porque o empregado esfomeado, torna-se de necessidade ou negligente, ou previcador?”⁹³⁹.

Joaquim Ferreira Lobo, por seu lado, quando, em 1871, publicou os documentos

⁹³⁹ *Correio de Lisboa*, N.º 149, 10 de Outubro de 1838, p. 602.

produzidos pelos ministros portugueses desde 1832, não deixou de defender os funcionários públicos, criticando o senso comum veiculado sobre o seu excesso e a inutilidade do seu serviço:

“Tu causa malorum.
(Lucano.)

«Superabundam os empregados publicos. Desempeçae d’elles o thezouro. Nós somos os obreiros pródidos que fabricamos a colmea, elles os zangãos ociosos que a desbaratam e absorvem. Cortae pois rente com o serviço os encargos do funccionalismo e tereis equilibrado o orçamento.»

Os que se doutoraram em finanças já não sabem outro alvitre. O voto é ponderoso. Respeitemol-o como merece, porque nesta faculdade todos são de borla e capello.

Sirvam de molde os governos que se desentranham da opinião popular, suprasummo da opinião pública. O mesmo é surgirem ao poder que auctorisarem-se para a reducção dos quadros. É a cortezia do estylo ao entrarem na arena. Rebentam os applausos. Mais duas palavras e as multidões estão apaixonadas: - «Logar vago não se preenche.» / [...]

A historia do funccionalismo em Portugal, desde 1832, é toda de tristezas e amarguras. Vão contal-as os governos, o testemunho é unsuspeito. Todos elles mais ou menos tem «comprazido com as opiniões do povo», que para o funccionalismo nunca as teve favoraveis”⁹⁴⁰.

Entre um e outro texto foram surgindo outras vozes em defesa dos empregados, argumentando que, além de terem sido alvos de cortes nos ordenados e sofrido atrasos nos pagamentos, a instrução, a saúde e a segurança pessoal e material não existiriam sem eles. Uma dessas vozes foi veiculada por um livrinho publicado em 1869 por Alfredo de Oliveira Pires intitulado *O Funcionalismo*:

“A falsa idéa de que o funccionalismo concorreu para a situação deploravel da fazenda publica, por ter absorvido por muitos annos grande parte das rendas do estado, levantou no paiz um antagonismo de classes, que em circumstancias menos pacificas do que as que vamos atravessando poderia trazer consigo bem graves consequencias.

Uma parte da imprensa, como se pretendia lisongear paixões, tem apoiado as manifestações contrarias ao funccionalismo. Faz n’isso um mau serviço, porque é do desacato áquelles que exercem funcções publicas que resulta o abatimento da auctoridade e a quebra do respeito pelas diversas graduações da hierarchia politica”⁹⁴¹.

Dedicado ao “funcionalismo portuguez”, o único propósito deste panfleto era

⁹⁴⁰ Lobo, 1871, pp. 109-110.

⁹⁴¹ Pires, 1869, p. 5.

precisamente o de rebater as diferentes críticas de que eram acusados os empregados públicos, analisando os seus direitos, as queixas contra os funcionários, o argumento das incompatibilidades e as deduções feitas aos seus ordenados.

Para isso, para demonstrar como os empregados eram, por um lado, meros cumpridores de ordens do governo, a quem deviam ser imputadas as responsabilidades (por exemplo, pelo excesso de efectivos), e eram, por outro, as principais vítimas das dissensões políticas, apresentava os dados legais e económicos existentes. No retrato aí traçado, os empregados públicos de todas as classes seriam, pela sua formação e pela sua experiência, os indivíduos mais capazes do Estado do direito, a quem interessava, acima de todos os outros interesses, o bem público, para o qual trabalhavam abnegadamente.

A maior parte das palavras a favor da situação e do papel dos empregados públicos foi proferida por indivíduos pertencentes aos quadros do Estado. Apesar de escrever na terceira pessoa, procurando assim reforçar a sua objectividade, Alfredo de Oliveira Pires enunciava a sua profissão logo no prólogo do texto: “Na sua curta vida de empregado publico o auctor tem cumprido sempre religiosamente os deveres que a lei lhe marca”⁹⁴². Por seu lado, apesar dos artigos do *Correio de Lisboa*, publicados ao longo da década de 30, não serem assinados, os seus principais colaboradores serviam nas repartições públicas⁹⁴³. Assim, a defesa da administração e dos seus funcionários era essencialmente uma auto-defesa.

Na primeira metade do século XIX, sobretudo a partir da instituição da administração constitucional nos anos de 1833 e 1834, os empregados públicos começaram a constituir entre si, ainda que debilmente, o que geralmente se denomina por espírito de corpo. Pierre Bourdieu, no seu estudo sobre a formação das elites francesas, caracterizou o espírito de corpo como o capital simbólico expresso em atitudes, em expressões orais, na linguagem, em formas de humor, em gestualidade, na

⁹⁴² *Idem*, p. 5.

⁹⁴³ É o caso de António Pereira dos Reis, empregado da SENEJ, e de Miguel Joaquim Marques Torres, empregado da SENR. Para ver as suas carreiras burocráticas, cf. Anexo 3. Para verificar as suas actividades literárias, cf. I. F. da Silva, 1859, Volumes I e VIII, respectivamente.

voz, na maneira de se relacionar com os outros, particularmente com os seus pares, e num sentimento geral de solidariedade para com o grupo⁹⁴⁴.

O espírito de corpo dos empregados das secretarias de Estado, neste caso, terá sido formado por diferentes tipos de factores, simbólicos e materiais.

Em primeiro lugar, à semelhança do que sucedeu com todos os empregados públicos, pela própria natureza do regime e pela ideia de pertença ao Estado e ao seu modelo administrativo. O constitucionalismo monárquico estabelecera, como vimos, como valores matriciais do funcionamento do Estado, nas palavras do publicista João de Sande Magalhães Mexia Salema, a unidade, a uniformidade e a união. Para os concretizar, foi limitada e regulamentada a criação de cargos públicos, a possibilidade teórica de acesso aos empregos foi generalizada a todos os cidadãos e o seu procedimento foi regulado. Uma vez nomeado para o lugar, o novo empregado tinha de jurar a sua fidelidade ao texto constitucional, o que funcionaria como o “rito de instituição” do funcionário, no sentido dado por Bourdieu⁹⁴⁵. No que toca aos empregados administrativos dos ministérios, por outro lado, e apesar das excepções que se foram verificando, as cortes constituintes instituíram a sua independência face ao poder político, definindo as principais categorias administrativas como inamovíveis pelos secretários de Estado⁹⁴⁶. Essa autonomia, que iria ser reforçada com o aumento de expediente provocado pela extinção dos tribunais no início dos anos 30, ia ao encontro de uma nova ideologia de neutralidade como garante de eficiência administrativa, que constituiria uma das qualidades apreciadas nos empregados.

Além disso, neste período, todos os que vieram a aceder a um emprego ministerial tinham, tendencialmente, antecedentes vivenciais e culturais comuns. Por um lado, uma grande parte dos empregados tinha participado no exílio e na guerra civil que antecedeu o restabelecimento do regime liberal, o que reforçaria a sua adesão ao sistema constitucional e as solidariedades interpessoais⁹⁴⁷. Por outro, todos os pretendentes tinham de possuir o mesmo tipo de conhecimentos, a maior parte adquirida nas diversas

⁹⁴⁴ Cf. Bourdieu, 1989, p. 111.

⁹⁴⁵ Cf. Bourdieu, 1982, pp. 58-63.

⁹⁴⁶ Cf. Parte I, Capítulo II, 1.

⁹⁴⁷ Vimos também como, por outro lado, a existência de empregados que partilhavam dessa experiência contribuía para a existência de conflitos dentro das repartições. Cf. Parte III, Capítulo I, 4.

aulas especializadas existentes, nomeadamente de línguas e comércio⁹⁴⁸. O domínio do mesmo tipo de matérias e, o que deveria acontecer regularmente, a frequência simultânea dos mesmos cursos (na sua maioria em Lisboa, de onde seria originária grande parte dos empregados ministeriais), terão contribuído para a sua identificação enquanto corpo⁹⁴⁹.

Em terceiro lugar, o desempenho efectivo de funções introduzia os empregados nos sistemas de práticas e crenças que constituíam o *habitus* dos habitantes das repartições ministeriais. Os ritmos e a geografia da organização do trabalho, o manuseamento dos utensílios materiais e a aplicação das técnicas necessárias para o cumprimento das diversas tarefas associadas ao serviço, passavam a fazer parte da constituição dos empregados e da sua distinção em relação a outras categorias profissionais e sociais⁹⁵⁰.

A incorporação das regras da rotina, associada aos valores de eficiência e neutralidade, levariam tendencialmente à defesa de uma ética de trabalho própria e ao orgulho do seu domínio⁹⁵¹. Fora das repartições, esse brio seria, depois, confrontado com as imagens e a situação social de que gozavam os empregados⁹⁵². Por um lado, podia ser reforçado pela adopção de certas práticas de sociabilidade e pela procura de formas de distinção social, como as honras oficiais. Por outro, tinha de se debater com a adversidade económica e com a auscultação pública. De certa maneira, ao contrário do que se poderia supor, as dificuldades materiais e simbólicas que sofreram, como o atraso no pagamento dos ordenados e as críticas a que estavam sujeitos, terão reforçado, como acima acabámos de constatar, o sentimento de necessidade de defesa própria, enquanto colectivo. Nesse sentido, a criação do Monte Pio das Secretarias de Estado nos anos 30 e dos Empregados Públicos nos anos 40 reforçaria materialmente o sentimento de pertença.

Os factores que favoreceram a formação de um espírito de corpo nos empregados

⁹⁴⁸ Cf. Parte II, Capítulo II, 2.

⁹⁴⁹ Sobre a origem geográfica dos empregados, cf. *Idem*.

⁹⁵⁰ Cf. Parte III, Capítulo I.

⁹⁵¹ Numa época em que, como já tivémos ocasião de afirmar, ainda não existiam as representações sobre a monotonia como a que vamos encontrar nos escritores românticos da segunda metade do século XIX.

⁹⁵² Cf. Parte III, Capítulo II.

das secretarias de Estado entre 1834 e 1851, não teriam, ainda assim, sido eficientes se não existissem já tradições administrativas que alimentassem a identificação entre os empregados de uma repartição. Uma delas, no plano simbólico, estava relacionada com o estatuto oficial dos empregados ministeriais. Como referimos na secção própria, eles eram tradicionalmente identificados como criados da Casa Real e estavam próximos das principais decisões de Estado, factores que detinham uma grande força de distinção⁹⁵³. Além do mais, desde meados do século XVIII, os empregados ministeriais recebiam ordenados e não tinham a propriedade dos seus ofícios. A revolução liberal não alterou, como vimos, a essência do seu estatuto, ao estabelecer que os oficiais e os amanuenses de primeira classe eram vitalícios e inamovíveis. Outra tradição prendia-se com a forma como funcionavam as repartições e como estas se relacionavam com a sociedade. Desde o Antigo Regime que, no interior das secretarias de Estado, assim como nas secretarias de outras instituições, e ao contrário do que sucedia com outros ofícios públicos, o trabalho era organizado hierarquicamente⁹⁵⁴. Apesar de ter menos escalões, o modelo de funcionamento já era o da hierarquia: o secretário de Estado ordenava, o oficial maior coordenava a execução, os oficiais cumpriam e os oficiais supranumerários copiavam. Este factor reforçou o carácter técnico do serviço administrativo, uma das marcas da construção de identidade dos seus empregados. Também no Antigo Regime se defendia o segredo no despacho dos negócios. Isso mesmo se pode observar em vários regimentos dos séculos XVII e XVIII⁹⁵⁵. Acreditava-se então que o segredo, intimamente ligado à defesa do decoro como condição de honra na sociedade barroca, reforçava a autoridade das decisões⁹⁵⁶. Nesse sentido, as medidas de separação física entre os espaços de trabalho e de recepção ao público que vimos serem adoptadas no século XIX, além de reflectirem uma racionalização de funcionamento, mostram também uma continuidade com a tradição de resguardo do trabalho administrativo, com regras e procedimentos inacessíveis ao indivíduo comum e que por isso mesmo tendiam

⁹⁵³ Cf. Parte II, Capítulo II, 5.

⁹⁵⁴ Cf. J. E. Almeida, 2007, pp. 182-185.

⁹⁵⁵ Cf. *Idem*, pp. 187-190.

⁹⁵⁶ Cf. Subtil, 2006b, pp. 45-50.

a reforçar o espírito de corpo dos que, pelo contrário, tinham acesso a esse mundo⁹⁵⁷.

Na primeira metade do século, o espírito de corpo dos empregados ministeriais estava em processo de consolidação. A própria monarquia constitucional era ainda um projecto em construção. Provavelmente por essa razão é tão difícil encontrar retratos de empregados públicos na produção literária da época, ao contrário do que sucedia no mesmo período em outros países da Europa, como vimos na abordagem à psicologia do empregado⁹⁵⁸. É com certeza também por isso que, nestas décadas, as intervenções em defesa dos funcionários não foram mais abundantes.

A partir de meados do século XIX, os empregados ministeriais, como também já tivemos ocasião de referir, teriam à sua disposição meios mais eficazes de reforço do seu espírito de corpo. Desde logo com a criação de uma formação superior especializada para os detentores de cargos públicos e com a definição formal da progressão das carreiras nas secretarias de Estado. Entre 1849 e 1850 discutiu-se abundantemente, em particular nas páginas da *Revista Universal Lisbonense* e de *O Atheneu*, entre outros, através de artigos de Roque Fernandes Thomaz, Latino Coelho, Lobo D'Avila e Casal Ribeiro, sobre a criação de um curso superior de ciências económicas e administrativas, após de uma primeira experiência com êxito no Grémio literário em Lisboa⁹⁵⁹. Em 1853, foi implementado o curso de administração como uma especialização dos estudos jurídicos em Coimbra⁹⁶⁰. Entre 1859 e 1860, dá-se a reforma orgânica e funcional que iria uniformizar os serviços ministeriais e que estabeleceu, entre outras coisas, a obrigatoriedade dos pretendentes a oficiais das secretarias de Estado a possuírem um grau superior, enquanto o concurso no acesso às carreiras administrativas e as regras de promoção na hierarquia eram então tornadas mais complexas. Foi a partir destas reformas que se observou a publicação crescente de

⁹⁵⁷ Sobre a tradição do segredo como uma das marcas constitutivas da administração francesa, cf. Legendre, 1992b, p. 448.

⁹⁵⁸ Cf. Parte III, Capítulo II, 1.

⁹⁵⁹ Cf. *Revista Universal Lisbonense*, N.º 48, 4 de Outubro de 1849 (2.ª Série, Tomo I) e N.º 14, 10 de Janeiro de 1850 (2.ª Série, Tomo II) e *Atheneu*, N.º 1, 6 de Janeiro de 1850, N.º 3, 20 de Janeiro de 1850, N.º 5, 3 de Fevereiro de 1850, N.º 8, 24 de Fevereiro de 1850, N.º 10, 10 de Março de 1850, N.º 13, 31 de Março de 1850, N.º 19, 12 de Maio de 1850 e N.º 22, 2 de Junho de 1850.

⁹⁶⁰ Cf. cronologia em Anexo 1.

periódicos escritos por funcionários para funcionários, em defesa da classe e em prol de uma boa administração, sinal evidente da consolidação do espírito de corpo dos empregados públicos, em geral, e dos empregados ministeriais, em particular⁹⁶¹.

Um desses periódicos foi o *Ecco Funcionario*. No seu primeiro número, publicado em Janeiro de 1867, apresentava assim o seu programa:

“Alheios á politica, surdos aos seus debates, e indifferentes ao odio dos partidos, seremos tribunos e nunca lictores. Fieis á lei, e comedidos no louvor e brandos na censura, teremos sempre diante de nós o progresso material e moral do paiz, como o primeiro preceito consignado nas taboas do nosso decalogo doutrinal.

[...] Temos tambem os preceitos secundarios do nosso programma, que nos obrigam, em nome do espirito de camaradagem, a solicitar dos poderes publicos a acção de benevolencia e justiça em favor d'esses empregados, que servem o estado, com a lealdade de soldado, e que não vêem uma compensação condigna conferindo-lhe um futuro nos transe amargos do ultimo quartel da vida. [...]

Eis os principios estabelecidos pelo Ecco Funcionario, que nestas columnas se destina á advocacia do progresso patrio, bem como á dos interesses da classe funcionaria a que dignamente pertencem todos os seus redactores e collaboradores”⁹⁶².

Neutralidade, fidelidade ao regime e ao progresso e defesa dos interesses dos funcionários enquanto classe eram os objectivos centrais do periódico, que assim ia ao encontro das principais qualidades valorizadas nos empregados e reflectia a consciência de identidade enquanto grupo. Grupo que podia ser identificado com a fisionomia triste, de casaca preta, das ilustrações do *Supplemento Burlesco do Patriota* ou como a figura do funcionário vaidoso, enquanto entidade com um passado e um destino comuns, tal como foi retratada na rábula escrita por Alfredo Pimentel, em 1874, no texto com que iniciámos esta dissertação.

⁹⁶¹ Só para dar alguns exemplos, como ferramentas administrativas, iniciam-se, em 1855, a publicação dos *Annaes Administrativos e Económicos*, em 1882, em Coimbra, *O Auxiliar de Escritorio* e, em 1891, *A Burocracia Portuguesa*. Em defesa dos funcionários, aparecem, em 1866, *O Pantólogo*, publicado em Braga, em 1867, o *Ecco Funcionario*, em 1881, o *Jornal dos Funcionarios Publicos*, em 1885, em Coimbra, *Os Funcionarios Publicos*, em 1890, *O Interesse Publico* e, em 1892, a *Gazeta dos Funcionarios*.

⁹⁶² *Ecco Funcionario*, N.º 1, 16 de Janeiro de 1867.

CONCLUSÃO

A cultura burocrática do Sr. Empregado Ministerial

A concluir talvez valha a pena fazer um balanço da cultura burocrática ministerial através de um exercício, em grande medida, de imaginação: o da narrativa da vida de um empregado de secretaria de Estado na primeira metade do século XIX⁹⁶³. Esta história poderá contribuir para unificar as três partes que constituem esta dissertação e assim reforçar o seu sentido.

O empregado que vamos caracterizar é uma personagem verídica, referida nos *Almanaques* e nos arquivos, nomeadamente no *Livro Mestre* da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra que referimos por diversas vezes ao longo desta tese. Utilizaremos todos os dados que dispomos sobre a sua vida. Para a descrição de aspectos não documentados, utilizaremos a informação obtida sobre a rotina ministerial, em geral, e sobre a vida de outros empregados públicos, em particular. Estas passagens serão devidamente reconhecíveis no texto pelo uso do condicional.

O seu nome era Hermano Estanislau Orlandi.

Hermano Orlandi nasceu no dia 24 de Novembro de 1794, em Lisboa. Era descendente de italianos que, provavelmente, faziam parte dos estrangeiros que tinham vindo para Lisboa no contexto das reformas pombalinas do ensino e do exército, engrossando o sector dos serviços da capital. O seu pai, António Calisto Orlandi, ocupara diferentes ofícios públicos, vindo a ser, no fim da vida, amanuense de primeira classe da Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça.

No seio da sua família, uma família de servidores do Estado, a educação dos filhos era considerada fundamental. Assim, há medida que foi crescendo, ele terá aprendido as primeiras letras, com tutores privados ou em aulas públicas, prosseguindo os estudos

⁹⁶³ Exercício inspirado na caracterização feita do Monssù Travet, empregado público italiano, por Guido Melis, in “The Irresistible Rise of Monssù Travet: the Bureaucrat in Italian Literature from the 19th to the 20th Century”, in *JEV* 6 (1994), pp. 99-120 e *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998.

com outros cursos, quem sabe de professores de línguas ou na Aula do Comércio, onde poderia ter acesso às principais ferramentas de trabalho burocrático.

A sua carreira pública teve início quando contava 18 anos. A 22 de Abril de 1812, foi nomeado segundo escriturário da secretaria do Físico-Mor do Exército. Para esta nomeação terão contribuído as suas capacidades técnicas e, sobretudo, a influência e a recomendação do pai e de outros familiares.

Com a eclosão da Revolução de 1820, à semelhança da maioria dos empregados públicos, Hermano Orlandi terá aderido ao sistema constitucional. Em 1822, pertencendo ao meio burocrático de Lisboa, terá sabido de antemão da publicação da reforma das secretarias de Estado de 12 de Junho, solicitando que fosse admitido a concurso para os quadros da secretaria de Estado a que pertencia o seu serviço. Logo a 1 de Julho de 1822, com 28 anos, entrava como amanuense de segunda classe para a Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra.

Hermano Orlandi passava, assim, a ser um empregado ministerial. Ainda não pertencia ao quadro de efectivos da secretaria e o seu vencimento não lhe trazia propriamente um grande desafogo financeiro que lhe permitisse, por exemplo, constituir família. No entanto, socialmente, esta nomeação tinha grande valor, aproximando-se simbolicamente do cume do poder e representando uma possibilidade de ascensão social. Em resultado do seu novo estatuto foi, logo em 9 de Setembro de 1822, condecorado com o hábito de Cristo. Em termos estratégicos, o lugar de amanuense de segunda classe representava para ele a porta de entrada para a carreira burocrática das secretarias de Estado, de crescente segurança, rendimento e posição social.

A partir deste momento, Hermano Orlandi devia apresentar-se todos os dias nas casas pertencentes à secretaria geral da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, no Rossio. Aí, devia respeitar a ordem prescrita no seu regulamento e as vontades dos seus chefes. Como amanuense de segunda classe, devia ocupar-se diariamente da cópia de ofícios ou de outros tipos documentais. Nesta actividade, esmerar-se-ia o melhor possível para apresentar bom carácter de letra e capacidade de execução das regras prescritas nos manuais de práticas administrativas que deveria conhecer de cor. Durante os anos que serviu como amanuense de segunda classe, Hermano Orlandi deve ter aproveitado para pôr em prática os ensinamentos dos seus ascendentes e para aprender com os seus colegas, nomeadamente com os oficiais mais antigos da secretaria, como

José Joaquim Rafael do Vale ou Ambrósio Gregório Pereira, com mais de uma década de serviço.

Em Dezembro de 1824, o seu irmão mais novo, Caetano Alberto Orlandi, foi também admitido como amanuense de segunda classe na mesma secretaria de Estado. O exemplo e o patrocínio de Hermano em todo o processo não terá sido despendendo no sucesso da pretensão.

Em 1826, os dois irmãos viviam ainda na casa dos seus pais, na Travessa da Boa Hora N.º 2, a São Roque (Bairro Alto), perto da baixa lisboeta, onde se situavam as principais repartições públicas, nomeadamente, ministeriais.

Cinco anos depois da sua entrada ao serviço, Hermano Estanislau Orlandi foi promovido a amanuense de primeira classe. Em Julho de 1827, recebeu o decreto da sua nomeação. Foi um dos três primeiros amanuenses de segunda classe da Secretaria da Guerra a ser promovido, devido, com toda a certeza, à sua anterior experiência como escriturário (que de alguma maneira terá entrado em linha de conta para a contabilização da sua antiguidade) e ao bom serviço ao longo destes anos (o que asseguraria a sua qualidade para entrar de modo efectivo na carreira), reconhecido pelos seus chefes.

A sua sorte mudaria, no entanto, com a governação de D. Miguel. À semelhança de muitos colegas seus, por ser liberal, Hermano Orlandi foi demitido um ano após a sua promoção, em consequência do decreto miguelista de 30 de Setembro de 1828, o qual ordenava a depuração política das repartições públicas.

Entre 1828 e 1833, este antigo amanuense terá por certo vivido com algumas dificuldades. Devido às suas competências técnicas poderá ter-se empregado em alguma casa comercial ou como secretário particular, de modo a garantir o sustento para si e para a família que pretendia constituir. Tendo já mais de 35 anos, terá resolvido casar-se durante este período. A 15 de Julho de 1832 nasceu o seu filho Augusto César da Silveira Orlandi. À semelhança dos seus ascendentes, ao filho terá destinado a carreira burocrática, provendo-lhe a necessária educação.

A paternidade poderá ter sido a principal razão por que Hermano não terá acompanhado o seu irmão, Caetano Orlandi, também ele demitido em 1828, a unir-se ao exército constitucional, no Porto, em 1832.

Com a chegada das forças liberais a Lisboa e a formação do novo governo constitucional, Hermano Orlandi e o seu irmão foram reintegrados no quadro da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra. Poucos meses depois, a 20 de Dezembro de 1833, Hermano era promovido a oficial ordinário, ultrapassando uma barreira fundamental na carreira burocrática ministerial, até porque as hipóteses de promoção na Secretaria da Guerra eram mais limitadas do que nas outras secretarias de Estado (uma vez que tinha proporcionalmente maior número de amanuenses do que as outras repartições).

Como oficial, recebia anualmente uma parte dos emolumentos de todos os ministérios, duplicando os seus rendimentos. Por outro lado, Hermano Orlandi era do tempo em que um oficial de secretaria de Estado fazia parte da casa real. Para ele e para os seus contemporâneos, esta era a categoria a que interessava pertencer. Além das vantagens financeiras, com o estatuto de oficial de ministério, ele participaria oficialmente nas festividades públicas, vestido com uniforme, e seria convidado para as festas privadas da elite social lisboeta. Dessa maneira, ele via mais uma vez a sua posição social elevar-se material e simbolicamente.

Hermano Orlandi foi promovido a oficial no mesmo dia em que Miguel Martins Dantas recebeu a confirmação formal do cargo de oficial maior da Guerra. Os dois deviam conhecer-se há décadas, dado que tinham ambos servido em repartições civis do Exército antes da revolução liberal de 1820. Seja como for, tinham sido colegas na Secretaria de Estado da Guerra antes da guerra civil. A boa relação do oficial com o oficial maior a que devia obediência terá contribuído para os sucessos da sua carreira.

Servindo com a nova categoria, Hermano terá sido responsável pelo tratamento de vários negócios que passavam pela secretaria geral, nomeadamente os mais complexos que obrigavam à formulação de extensas sínteses ou de tabelas com múltiplos dados, devendo vigiar a correcta execução das tarefas que para esse efeito delegava em amanuenses, e propondo as mais variadas resoluções em relatórios a apresentar aos seus chefes.

Ao contrário do seu irmão, afastado durante alguns meses do seu lugar de amanuense de primeira classe entre 1837 e 1838, e de outros colegas seus, Hermano Orlandi terá convivido pacificamente com o governo setembrista, mantendo-se sempre em funções.

Em 1837, Hermano Estanislau Orlandi vivia com a sua própria família na Rua de S. Francisco (actual Rua Ivens) n.º 26, enquanto o seu irmão vivia na Rua das Gáveas, perto da casa paterna. Como muitos outros empregados públicos, ambos se mantinham assim a residir na zona alta de Lisboa, estrategicamente localizados entre o centro político – S. Bento - e o centro administrativo da capital – o Terreiro do Paço.

Em reconhecimento do bom cumprimento das suas funções, tornou-se, em Maio de 1841, cavaleiro de mais uma ordem militar: a de Nossa Senhora da Conceição de Vila Viçosa, destinada desde as suas origens a premiar os serviços prestados à coroa.

Depois da paz de Gramido, em consequência da reforma geral da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra de 1847, Hermano Estanislau Orlandi foi nomeado chefe da terceira repartição da secretaria geral, por portaria de 11 de Agosto de 1847.

A partir deste momento, passou a ser responsável pela conduta de todos os empregados e pelo processamento de todos os negócios da respectiva secção, já instalada em conjunto com as outras repartições da Guerra no torreão ocidental da Praça do Comércio. Desde 1821 que, mais ou menos ininterruptamente, a terceira repartição da secretaria geral era responsável pelo registo de expedição geral e pelos arquivos do ministério. Enquanto chefe, Hermano Orlandi devia zelar pelos livros de registo desta repartição, fiscalizando o seu correcto preenchimento, e pelo controlo dos papéis que nela davam entrada, decidindo sobre a adequação das medidas ordinárias e extraordinárias a adoptar no seu tratamento e sobre os momentos de despacho com o seu superior hierárquico, o oficial maior.

No dia seguinte a ser nomeado chefe de repartição, o seu filho de 15 anos entrava ao serviço na mesma secretaria de Estado, como amanuense de segunda classe sem vencimento, sem dúvida, sob a protecção do pai.

No final dos anos 40, Hermano Estanislau Orlandi vivia com a sua família na Rua Larga de S. Roque (actual Rua da Misericórdia) n.º 61, nunca abandonando deste modo a zona lisboeta onde crescera e se fizera empregado público.

Com a Regeneração, em Novembro de 1851, foi promovido na categoria honorífica de oficial maior graduado, em reconhecimento da sua longa carreira de dedicação ao trabalho burocrático na secretaria geral da Secretaria de Estado da Guerra. Em 1854, o seu filho foi admitido formalmente na mesma secretaria de Estado, passando a receber vencimento.

Com a reorganização verificada em todas as secretarias de Estado no final da década de 50 e a reclassificação dos empregados ministeriais que então se verificou, Hermano Orlandi, com quase 40 anos de serviço, ficou com a remuneração correspondente a primeiro oficial, o grau mais elevado da carreira administrativa, se forem excluídos os cargos de direcção. Pouco tempo depois, no final do ano de 1860, recebeu mais uma honra: a Comenda da Ordem de Cristo.

Quatro anos mais tarde, em 1864, Hermano sofria uma grande perda pessoal, com o falecimento do seu irmão e colega de secretaria, Caetano Alberto Orlandi. Ele terá continuado a servir, apesar da sua idade avançada, nunca pedindo a aposentação.

Hermano Estanislau Orlandi morreu, por sua vez, a 6 de Março de 1866, com 72 anos de vida e 44 anos de carreira burocrática ministerial.

Nota final

Como propusemos na introdução, ao longo destas páginas procurámos caracterizar densamente as secretarias de Estado da primeira metade de oitocentos, tentando superar o antagonismo entre uma análise exclusivamente externa da administração, aplicando os grandes modelos explicativos, e uma leitura interna, cingida às fontes administrativas ou às lógicas próprias de cada ministério. Com este posicionamento metodológico, descrevemos, na Parte I, a instituição do modelo ministerial nos vários momentos políticos e a evolução da estrutura orgânica das seis secretarias de Estado. Na Parte II, analisámos a composição do poder executivo, o papel das secretarias de Estado no sistema administrativo e as características da gestão do pessoal e do expediente dos ministérios. Na Parte III, tratámos o funcionamento da rotina, a vida dos empregados e as relações concretas e simbólicas entre as secretarias de Estado e os cidadãos. Ao longo deste percurso, procurámos caracterizar a cultura burocrática ministerial desta época com recurso ao máximo de dados disponíveis e de ferramentas conceptuais que tornassem a sua análise mais significativa.

As opções tomadas permitem avançar algumas conclusões sobre a administração central na primeira metade do século XIX.

Relativamente à institucionalização das secretarias de Estado como topo da pirâmide administrativa, vimos como este não foi um processo linear imposto exclusivamente de fora e de cima para baixo, apesar de se verificarem algumas tendências organizativas relacionadas com os períodos de mudança política. Em termos gerais, as reformas dos serviços internos foram adaptadas às circunstâncias de cada ministério (competências, pessoal e necessidades) e dependeram da vontade de cada ministro, muitas vezes em consonância com os pareceres dos seus subalternos, nomeadamente dos oficiais maiores. É de salientar que, apesar das opções tomadas não seguirem um percurso homogêneo e unívoco, elas foram inspiradas grandemente pelas soluções encontradas pelo Vintismo, nomeadamente no projecto de organização uniformizador apresentado pelos secretários de Estado às cortes constituintes (no que toca à divisão por repartições) e no regulamento da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra de 1821 (no que se relaciona com os instrumentos de organização do expediente). Os novos planos de administração periférica seguiram em termos gerais o modelo piramidal francês. Por seu lado, a sujeição das autoridades de administração indirecta do Estado foi feita caso a caso, sem grandes efeitos de ruptura.

O quadro de pessoal das secretarias de Estado, classificado segundo as categorias também estabelecidas em 1822, foi bastante mais estável do que se poderia supor, como verificámos nas secções correspondentes. Por um lado, não se deu a substituição maciça de empregados nos principais momentos de ruptura política. Por outro, os quantitativos totais também não aumentaram tão significativamente como se pensava à partida. Por fim, a duração média das carreiras foi bastante elevada em todas as secretarias de Estado, confirmando a estabilidade dos quadros de pessoal. Em termos gerais, os concursos não foram adoptados como forma de recrutamento de pessoal. Como verificámos, a ideia de contradição entre mérito e patrocínio ainda não estava ancorada entre os indivíduos desta narrativa. Apesar da eficiência vir associada nos textos oficiais ao valor da neutralidade, e portanto aos modos impessoais de recrutamento, na prática continuava a acreditar-se que as qualidades profissionais eram transmissíveis pelo meio familiar e social. Quanto ao estatuto, oficial e social, dos empregados ministeriais, cumpre destacar o facto de a principal distinção não se fazer entre os detentores de cargos políticos e os servidores de postos administrativos, mas entre os oficiais, que recebiam emolumentos (uma sobrevivência necessária de Antigo Regime), e os outros.

De qualquer forma, todos gozavam de uma situação prestigiante, socialmente valiosa, que não se esgota na lógica das remunerações. Por um lado, essa é a única razão que explica a sujeição dos amanuenses de segunda classe às suas condições de trabalho. Por outro, é o reconhecimento da existência de uma crença no valor social da honra e do estatuto que permite ler a existência dos denominados empregados graduados. A sublinhar é o facto do estatuto dos empregados ministeriais na primeira metade do século XIX não se ter alterado substancialmente em relação ao definido pelas reformas do século anterior.

No que diz respeito ao tratamento do expediente, além da formalização de procedimentos inspirada no regulamento da Secretaria da Guerra de 1821, a principal modificação verificada nesta época prendeu-se com o aumento expressivo do volume de processos a tratar pelas secretarias de Estado depois da extinção dos tribunais e conselhos superiores do Antigo Regime, em 1832. A necessidade de controlar esta situação levou a aumentar os momentos de registo, a tornar mais fina a classificação dos documentos e a recorrer progressivamente a ferramentas de descrição da informação mais sistemáticas e a novas técnicas de reprodução documental. Estas inovações burocráticas foram acompanhadas pela evolução técnica do século XIX, que facilitou, apesar das dificuldades conjunturais do país, a comunicação das decisões administrativas. Por outro lado, a base documental do expediente e a própria lógica de endereçamento entre administração e administrados eram tributárias da forma jurisdicional de processamento administrativo. As fórmulas de correspondência, as petições e os requerimentos, as expectativas do desenrolar do tratamento dos negócios eram ainda muito semelhantes às que se podiam encontrar nos séculos anteriores. O tratamento dos negócios passou a estar centralizado nas secretarias de Estado, mas a base material e o processamento do expediente não se alterou completamente em relação ao que era praticado nos altos tribunais do Antigo Regime.

A rotina de trabalho, por sua vez, foi sendo disciplinada através de regras formais, transmitidas em regulamentos oficiais e ordens internas, o que não terá sido tão pacífico como a introdução de novos momentos de registo e de instrumentos de comunicação das acções administrativas. No entanto, a lógica de funcionamento burocrático era transmitida aos empregados sobretudo através da prática das diversas tarefas e funções, plasmadas no exemplo dos empregados mais antigos, alguns da mesma família, e nos

diferentes manuais de comportamento publicados no contexto do paradigma individualista e disciplinador de finais do Antigo Regime. Cumpre assinalar, mais uma vez, que grande parte da realidade do dia-a-dia dos empregados ministeriais escapava ao que estava expresso nas regras formais e ao que era transmitido pela opinião publicada. No que toca ao trabalho das repartições, existiam conflitos, interesses pouco claros, delitos. À parte das funções burocráticas, conviviam-se a propósito de ideias políticas, de movimentos literários ou, simplesmente, de uma refeição ou de uma partida de jogo.

Ao longo destas décadas, como julgamos ter demonstrado, as representações sobre a burocracia ministerial e os seus servidores tiveram como eixos principais duas dicotomias inter-relacionadas: uma, entre o estatuto elevado das repartições e dos respectivos empregados e o ódio provocado pelas frustrações políticas e sociais derivadas da acção do Estado; outra, entre o desejo de ocupar um lugar público e de ser servido favoravelmente pela administração e a imagem do excesso de empregados e do mau funcionamento das repartições. Mais uma vez, a convivência entre representações opostas sobre a estrutura e a acção do Estado e dos seus agentes não nasceu com o regime constitucional. Elas já existiam relativamente aos ministros, oficiais e tribunais régios pelo menos desde o reinado de D. João IV. Criticava-se então o excesso de juristas e a intromissão da coroa em jurisdições particulares, ao mesmo tempo que se mandava os filhos estudar Direito em Coimbra e que se recorria cada vez mais aos officios e aos tribunais para resolver as mais variadas contendas e solicitar os mais diversos serviços e favores. A partir de meados do século XVIII, com as reformas políticas e institucionais levadas a cabo durante os reinados josefino e mariano, a dualidade das representações sobre o poder oficial terá sido reforçada: devido à desconfiança generalizada perante reformas e na medida em que o Estado pretendia, precisamente, reservar para si o monopólio do poder, ao mesmo tempo que advogava o alargamento do âmbito de acção estatal. Quando se instituiu o Estado constitucional, essa desconfiança geral reflectiu-se nos momentos reformistas e, em termos individuais, quando se era contrário às políticas do governo ou quando se estava dependente de uma decisão administrativa. Por outro lado, perante as guerras civis e o consequente revés comercial e industrial, os empregos públicos e as recompensas civis surgiam aos olhos dos cidadãos como as suas melhores hipóteses de sobrevivência e prosperidade.

Uma das características mais interessantes da cultura burocrática das repartições ministeriais resultava também de uma aparente contradição, relacionada com a tendência burocrática para o segredo. Este era tradicionalmente considerado essencial para o bom desenrolar do trabalho administrativo. Por isso, em consonância tanto com a tradição administrativa, como com a veia racionalizante iluminista e liberal, impediu-se o acesso do público ao interior das secretarias. No entanto, constitucionalmente, o liberalismo criou o dever de informar os interessados e de publicitar as acções do Estado. Daí que as decisões e as estatísticas de expediente tivessem de ser publicadas no jornal oficial do governo.

Ao apontar todos estes pontos de contacto com a cultura burocrática do Antigo Regime, não defendemos a falta de especificidade da cultura burocrática ministerial do liberalismo anterior à Regeneração. Advogamos, sim, é que tanto as reformas gerais como as pequenas modificações internas só puderam realizar-se com as ferramentas simbólicas e práticas que já existiam e, o que toca ao trabalho administrativo das repartições públicas, essas ferramentas são feitas de um material muito resistente.

Talvez seja a ideia de heterogeneidade que melhor define a cultura burocrática ministerial da primeira metade do século XIX. Uma cultura burocrática que se funda na tradição administrativa de finais do Antigo Regime, que a adapta a novos modelos institucionais e a novas necessidades de funcionamento, que sobrevive a diversas fases de instabilidade política e que serve uma sociedade em mutação.

Desta relação heterogénea, exemplarmente descrita por Alberto Pimentel, nasceria um empregado de tipo novo, que, ao contrário de Hermano Estanislau Orlandi, já não seria testemunha e vítima das grandes convulsões e convicções políticas, mas que seria um produto do tipo de práticas e de representações que aquele empregado ministerial já partilhava. O funcionário público, descrito como filho da *Madame Burocracia e do Senhor Funcionalismo*, terá sido em grande medida inspirado nos empregados burocráticos das repartições administrativas. Ele seria, a partir de meados do século XIX, cada vez mais identificado, e simultaneamente criticado, pelos valores da neutralidade (política), da obediência (ao sistema, aos chefes e às regras formais) e do amor ao trabalho (burocrático) - configurando, enfim, o *mangas-de-alpaca* contemporâneo.

ANEXOS

Anexo 1 - Cronologia da Administração Pública

Antigo Regime

1591	Criação do Conselho da Fazenda.	Filipes
1602	Existem 4 Secretários de Despacho: 1 dos Negócios do Estado e Justiça, 1 da Consciência e Ordens, 1 dos Negócios da Fazenda, 1 do Despacho das Petições e Mercês.	
1604	Criação do Conselho da Índia (com 2 Secretários).	
1607	Dois Secretários de Despacho: concentração funcional.	
1616	Extinção do Conselho da Índia.	
1631	Novo Secretário da Índia e Conquistas.	
1640	D. João IV nomeia um Secretário de Estado.	D. João IV
1640	Criação do Conselho da Guerra.	
1641	Criação da Junta dos 3 Estados.	
1641/2	Reforma do Conselho da Fazenda.	
1643	Criação do Conselho Ultramarino.	
1643	D. João IV separa a Secretaria das Mercês e do Expediente da Secretaria de Estado.	
1663	D. Afonso VI restaura a figura do Escrivão da Puridade.	D. Afonso VI
Sécs. XVII-XVIII	Referências à 3. ^a Secretaria: “da Assinatura”	
1736	Reorganização administrativa de D. João V. Organização de três secretarias: Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino, Secretaria de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos e Secretaria de Estado dos Estrangeiros e Guerras (especialização das pastas governamentais e definição de atribuições, com maior papel governativo atribuído aos Secretários de Estado).	D. João V
1750	Nomeação de novos ministros: Sebastião José de Carvalho e Melo (SENEG) e Diogo Mendonça Corte Real (SEMU, filho de ministro homónimo de D. João V). Pedro da Mota mantém-se como Secretário de Estado do Reino. Estabelecimento por parte do rei de dias de despacho com os ministros (3 vezes por semana)	D. José I
1750-1755	Estabelecimento de “Regimentos de Ordenados” a diferentes oficiais régios.	
1756	Futuro Marquês do Pombal assume a Secretaria de Estado do Reino, no seguimento do terramoto, deixando a pasta dos Estrangeiros e da Guerra.	
1757	Reformas administrativas (Marquês do Pombal): extinção das diversas tesourarias de Lisboa, sendo substituídas pelo Depósito Público.	
1757	Ordena-se a passagem da Torre do Tombo do Castelo de S. Jorge para S. Bento (só concretizada em 1862).	
1759	Estabelecimento da Aula do Comércio.	
1760	Criação da Intendência Geral da Polícia, dependente da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino.	
1761	Tentativa legislativa de pôr cobro ao direito dos filhos aos ofícios dos pais.	
1761	Criação do Erário Régio e reforma da organização contabilística e financeira, instituindo a unidade orçamental.	
1762	Reorganização do exército pelo Conde de Lippe (no contexto da	

	Guerra dos Sete Anos).	
1768	Criada a Junta das Confirmações (ofícios sujeitos a confirmação real): ofícios como bens da coroa, não apropriáveis por outros.	
1768	Fundação da Imprensa Régia.	
1769	Lei da Boa Razão (reforma das fontes de direito).	
1770	Legislação sobre o provimento e serventia dos ofícios: proibida a transmissão de ofícios por herança (Reg. com força de Lei de 23.Nov.1770).	
1774	Reorganização judiciária.	
1777	Existência de uma Junta Governativa (“Nocturna”). Além dos 3 Secretários de Estado (sendo somente substituído Marquês do Pombal na SENR pelo Visconde de Vila Nova da Cerveira), o Marquês de Angeja é nomeado ministro assistente ao Despacho da Rainha.	D. Maria I
1780	Pina Manique, como superintendente da Intendência Geral da Polícia, introduz a obrigatoriedade do registo da correspondência nas repartições públicas. Outras ordens da Intendência para os provedores elaborarem mapas estatísticos da população.	
1782	Alvará concedendo aos oficiais das secretarias de Estado o privilégio de foro.	
1782	Publicação do primeiro Almanaque de Lisboa (com o registo de todos os empregados e suas residências).	
1783	Instituição da Academia Real das Ciências (fundada em 1779).	
1783	Início dos trabalhos da Junta Ordinária da Revisão e Censura do Novo Código.	
1788	Remodelação nos gabinetes dos secretários de Estado (com a morte do Marquês de Angeja, substituído pelo Visconde de Vila Nova da Cerveira como ministro assistente ao despacho)	
1788	Desdobrada a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra (de novo reagrupada em 1801).	
1788	Criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, cujas competências são retiradas da Secretaria de Estado do Reino (só é organizada a 06/01/1801).	
1788	A Junta do Comércio passa a Tribunal, sendo-lhe unidas certas repartições.	
1789	Criação da Junta do Exame do Estado Actual e Melhoramento Temporal das Ordens Religiosas.	
1790-92	Medidas de remodelação da ordenação territorial, sob a coordenação do Desembargo do Paço.	
1790	O Conselho da Fazenda é unido ao Erário Régio.	
1792	Conselho de Estado formado exclusivamente pelos 3 Secretários de Estado.	Regência de D. João VI
1793	Lei determinando o estabelecimento de um cadastro do território.	
1794	Criação da Junta da Directoria Geral de Estudo e Escolas do Reino (actividade só se inicia em 1799).	
1796	Fundação da Real Biblioteca Pública de Lisboa (com os fundos que pertenciam à Real Mesa Censória e à Academia Real de História).	
1797	Extinção do cargo de Correio Mor do reino e criação do serviço de Postas, Correio e Diligências, dependente da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros.	
1797	Restaura-se o uso do papel selado (até 1804).	
1798	Recenseamento da população: “Censo de Pina Manique”.	
1798	Regimento provisório do Correio, criando correios em todas as cidades e vilas principais.	
1801	Início das actividades da SENF.	
1801-1802	Recenseamentos gerais da população (pop. apurada: 2 931 930 habitantes).	
1804	Criação da Direcção da Comissão dos Negócios de Roma, dependente	

	da SENR (abolida em 1809).	
1807	Nomeação de um Conselho de Regência, composto por nove personalidades (nobreza, clero e magistratura).	Ida da Corte para o Rio de Janeiro
1808	Dissolução do Conselho de Regência em Lisboa e nomeação de um novo Conselho de Governo por Junot.	Administração francesa
1808	Formação de um governo no Brasil com as respectivas secretarias de Estado.	
1809-1810	Remodelação do executivo.	Administração inglesa
1812	Criação da Instituição Vacínica (iniciativa de médicos membros da Academia Real de Ciências)	

Instituição da administração liberal (primeira metade do século XIX)

1820-21		Revolução liberal
24/08/1820	Constituição, no Porto, da Junta Provisional do Governo Supremo do Reino.	
1821	Realização das primeiras eleições em Portugal.	
30/01/1821	Decreto de criação da Regência com 5 membros e 5 secretários (Reino, Fazenda, Guerra, Estrangeiros e Marinha)	
20/03/1821	Extinção do Tribunal do Santo Ofício da Inquisição.	
20/03/1821	Criação do Banco de Lisboa.	
03/07/1821		Corte chega do Brasil
04/07/1821	D. João VI jura o respeito pelas cortes e nomeia executivo, com 5 ministros. Extingue-se a Regência.	
23/08/1821	Criação da Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça. Competências retiradas da Secretaria de Estado do Reino. Desdobrada a Secretaria de Estado dos Estrangeiros e da Guerra. Passam a existir 6 secretarias de Estado.	
07/09/1821	Nomeação do 1.º Secretário de Estado da Justiça: Dr. José da Silva Carvalho.	
25/09/1821	Regimento do Conselho de Estado: conselheiros escolhidos pelo rei sob proposta das cortes.	
09-10/1821	Reunidas as Repartições do Ajudante General, Quartel Mestre General e Secretário Militar na SENG e organização desta.	
12/06/1822	Disposições sobre constituição dos empregados das 6 secretarias de Estado a consagrar na constituição (Reino, Fazenda, Justiça, Marinha com Ultramar, Estrangeiros e Guerra): oficial-maior, porteiro, oficiais, amanuenses de 1.ª e 2.ª classes, contínuos e correios.	
07/09/1822		Independência do Brasil
23/09/1822	Promulgação da Constituição de 1822: Direito de acesso aos cargos públicos como um dos direitos fundamentais dos Portugueses. Consagração do princípio da divisão de poderes. O poder executivo está no rei e nos secretários de Estado, que o exercitam sob a autoridade régia. O rei tem poderes para nomear e demitir livremente os secretários de Estado e todas as resoluções em seu nome só são válidas com a sua assinatura. Os Secretários de Estado eram responsáveis perante as cortes e dependiam destas relativamente aos meios de governação não dependentes do Monarca. Criação de seis	

	secretarias de Estado: Negócios do Reino, Justiça, Fazenda, Guerra, Marinha e Negócios Estrangeiros.	
27/05/1823		Vila Francada
06/1823	Nomeação de novo executivo, moderado por D. João VI.	
18/06/1823	Nomeação de uma Junta encarregue de preparar novo projecto de Lei Fundamental.	
29/07/1823	Reorganização da SENG, da Repartição do Chefe de Estado Maior General e do Secretário Militar.	
30/04/1824		Abrilada
04/06/1824	Carta de lei restaura a antiga constituição da monarquia.	
15/11/1824	Reconhecimento da Independência do Brasil.	
10/03/1825		Regência de D. Isabel Maria
29/04/1826	Promulgação da Carta Constitucional por D. Pedro no Brasil (em vigência de 1826 a 1828, de 1834 a 1836 e de 1842 a 1910). [influência de Benjamin Constant, <i>Cours de Politique Constitutionnelle</i>] Consagração de um quarto poder, separado do poder executivo, o poder moderador, na pessoa do rei. Este tem total poder para destituir o poder executivo, portanto, de nomear e demitir livremente os ministros de Estado. Estabelece que todos os actos governativos têm de ser assinados pelos ministros correspondentes.	
29/08/1826	Decreto regulando as pautas dos emolumentos respeitantes às respectivas Repartições.	
1827	Regimento da Câmara dos Deputados.	
26/02/1828	D. Miguel jura a Carta e nomeia novo executivo.	D. Miguel
13/04/1828	Suspensão da Câmara dos Deputados e medidas para convocar as cortes tradicionais dos 3 Estados (clero, nobreza, povo).	
1830	Nomeação por D. Pedro de um Conselho de Regência Liberal na Ilha Terceira, presidido por Palmela.	
15/03/1830	Mouzinho de Albuquerque nomeado em Angra ministro geral de todas as repartições.	
14/01/1831	Três pastas divididas por três Secretários de Estado (Angra): Negócios Estrangeiros; Guerra; Outras.	
1831		D. Pedro vem para a Europa
07/1832-1834	Reformas de Mouzinho da Silveira, enquanto Ministro da Justiça e da Fazenda, nomeado na Ilha Terceira. Nomeadamente, reorganizando as finanças públicas, a justiça e a divisão administrativa (Prefeitos, Sub-Prefeitos, Procuradores do Concelho).	
1832	Extinção do Conselho da Fazenda.	
30/04/1833	Regulamento ao Arquivo da Torre do Tombo	
1833	Extinção do Real Erário	
30/07/1833	Extinção por decreto da Casa da Suplicação (substituída pela Relação de Lisboa).	
03/08/1833	Extinção do Desembargo do Paço.	
16/08/1833	Extinção da Mesa de Consciência e Ordens.	
19/08/1833	Extinção da Chancelaria Mor do Reino, determinando-se que as leis fossem publicadas pelo periódico oficial do Reino.	
14/09/1833	Estabelecimento do Supremo Tribunal de Justiça.	
08/11/1833	Abolida a Intendência Geral da Polícia.	
05/1834	Restabelecimento da Carta Constitucional de 1826.	Convenção de Évora-Monte
1834	D. Pedro provê as seis secretarias de Estado já estabelecidas na Constituição de 1822.	
14/04/1834	Organização da SENF em 3 Repartições.	

18/07/1834	Reorganização do Exército.	
11/08/1834	Estabelecimento dos uniformes que deviam usar os Prefeitos e todos os Empregados Administrativos das províncias do Reino.	
24/09/1834	Contemplação de um Conselho de Ministros.	D. Maria II
12/1834	Aprovação e entrada em vigor do Código Comercial português (Ferreira Borges).	
25/04/1835	Reforma Administrativa (Administrador Geral e Administrador do Concelho).	
12/05/1835	Estabelece-se uma secção especial de contabilidade uniforme em todas as secretarias de Estado.	
01/06/1835	Organização da SENG, chefiada por um Director e composta por uma Secretaria Geral e mais 3 Repartições, divididas em Divisões.	
18/07/1835	Designação de Administrador Geral é substituída pela de Governador Civil.	
29/08/1835	Organização das secretarias dos Governos Cíveis.	
21/09/1835	Estabelecimento e regulação dos Cemitérios.	
09/1836	É proclamada a Constituição de 1822.	Revolução de Setembro
11/09/1836	Governadores Cíveis voltam a designar-se Administradores Gerais.	
23/09/1836	Extinta a organização do Estado Maior General.	
26/09/1836	Extinção do Tribunal do Tesouro Público, passando as suas atribuições para a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda.	
29/09/1836	Redução dos ordenados dos empregados das secretarias de Estado.	
25/10/1836	Regulado o número e vencimentos dos empregados das secretarias das Administrações Gerais dos Distritos.	
06/11/1836	Nova divisão do território.	Belemzada
17/11/1836	Reforma geral do ensino e criação dos liceus.	
22/11/1836	Criação do Sub-Secretário de Estado.	
26/11/1836	Reforma da Administração Militar.	
16/12/1836	Estabelece-se uma biblioteca em cada Secretaria de Estado.	
24/12/1836	Nova organização da SENG.	
31/12/1836	Código Administrativo (descentralizador): Administradores Gerais; Administradores do Concelho e Regedores de Paróquia.	
31/12/1836	Providências sobre Registo Civil.	
1836	Criação das Escolas Médico-Cirúrgicas de Lisboa e Porto.	
1836	Criação das Escolas de Farmácia.	
1836	Criação do Conservatório Real de Lisboa.	
1836	Criação da Academia de Belas Artes de Lisboa e da Academia Portuense de Belas-Artes.	
1836	Biblioteca Pública de Lisboa passa a Biblioteca Nacional de Lisboa. Regulamento.	
12/1836	Faculdades de Leis e Cânones substituídas pela Faculdade de Direito.	
1836/1837	Criação dos Conservatórios de Artes e Ofícios de Lisboa e Porto (reforço do ensino politécnico).	
1837	“Nova reforma” judiciária.	
20/04/1837	Providenciou-se para que os Administradores Gerais enviassem estatística das ordens executadas todos os 15 dias ao Ministério do Reino.	
15/07/1837	Criação da Junta do Crédito Público.	
18/07/1837	Portaria com os serviços da SENR (divididos em 4 repartições).	
09/1837	Criação da Escola Politécnica de Lisboa e da Academia Politécnica do Porto (viradas para a formação das actividades económicas e militares)	
1837/1838	Providências acerca do Registo Civil.	
04/04/1838	Promulgação da Constituição de 1838, aceite, jurada e sancionada pela rainha D. Maria II: (resumo).	
25/09/1839	Relatórios das Administrações Gerais ao Ministério do Reino passam a	

	ter obrigatoriedade mensal.	
26/11/1839	Rodrigo da Fonseca Magalhães é nomeado Secretário de Estado dos Negócios do Reino, procedendo a medidas de melhoramento da administração pública das províncias	Ascensão de Costa Cabral
1840	Criação do Monte-Pio dos Empregados Públicos.	
18/06/1840	Organização da SENE (desdobrada em 5 repartições).	
25/02/1841	Implementação da obrigatoriedade das Administrações Gerais enviarem Relatórios anuais com descrições circunstanciadas, estatísticas e projectos de melhoramentos.	
27/10/1841	Entra em vigor a “Novíssima reforma judiciária” (mandada executar por Carta de Lei de 28 Dezembro de 1840).	
1842	Declara-se em vigor a Carta Constitucional por decreto de 10 de Fevereiro (Costa Cabral).	Costa Cabral
09/03/1842	Restabelecimento do Tribunal do Tesouro Público.	
18/03/1842	Código Administrativo: Governadores Cíveis e Administradores do Concelho.	
07/1842	Designados os uniformes de todos os empregados administrativos.	
12/12/1842	Reorganização da administração da fazenda nos distritos.	
15/02/1843	Regulamento da SENMU (dividida em 2 secções, subdivididas em repartições).	
02/08/1843	Decreto pelo qual é aprovado o novo regulamento do Ministério do Reino. Fica constituído por uma Secretaria Geral e três Direcções.	
1844	Promulgação dos Estatutos ampliados e reformados do Monte Pio Geral criado por funcionários públicos em 1840.	
18/09/1844	Decreto de organização da Fazenda Pública, incluindo a SENF, o Tribunal do Tesouro Público e o Conselho Fiscal de Contas.	
20/09/1844	Criação do Conselho Superior de Instrução Pública (presidido pelo Ministro do Reino).	
09/1844	Reforma do Ensino (obrigatoriedade do ensino primário).	
16/07/1845	Regulamento do Conselho de Estado.	
13/09/1845	Reformulação do regulamento da Fazenda.	
04-05/1846	Suspensão do Conselho de Estado.	Maria da Fonte
1846-1847		Patuleia
02/08/1847	Nova classificação dos serviços da SENG.	Reascensão de Costa Cabral
1848-49	Medidas para organização do Conselho de Estado.	
08/11/1849	Novo Regulamento da SENEJ.	
10/11/1849	Reorganização da SENF e suas dependências.	
20/12/1849	Reorganização da administração militar, incluindo a SENG.	
1850	Instituição do Conselho de Estado.	

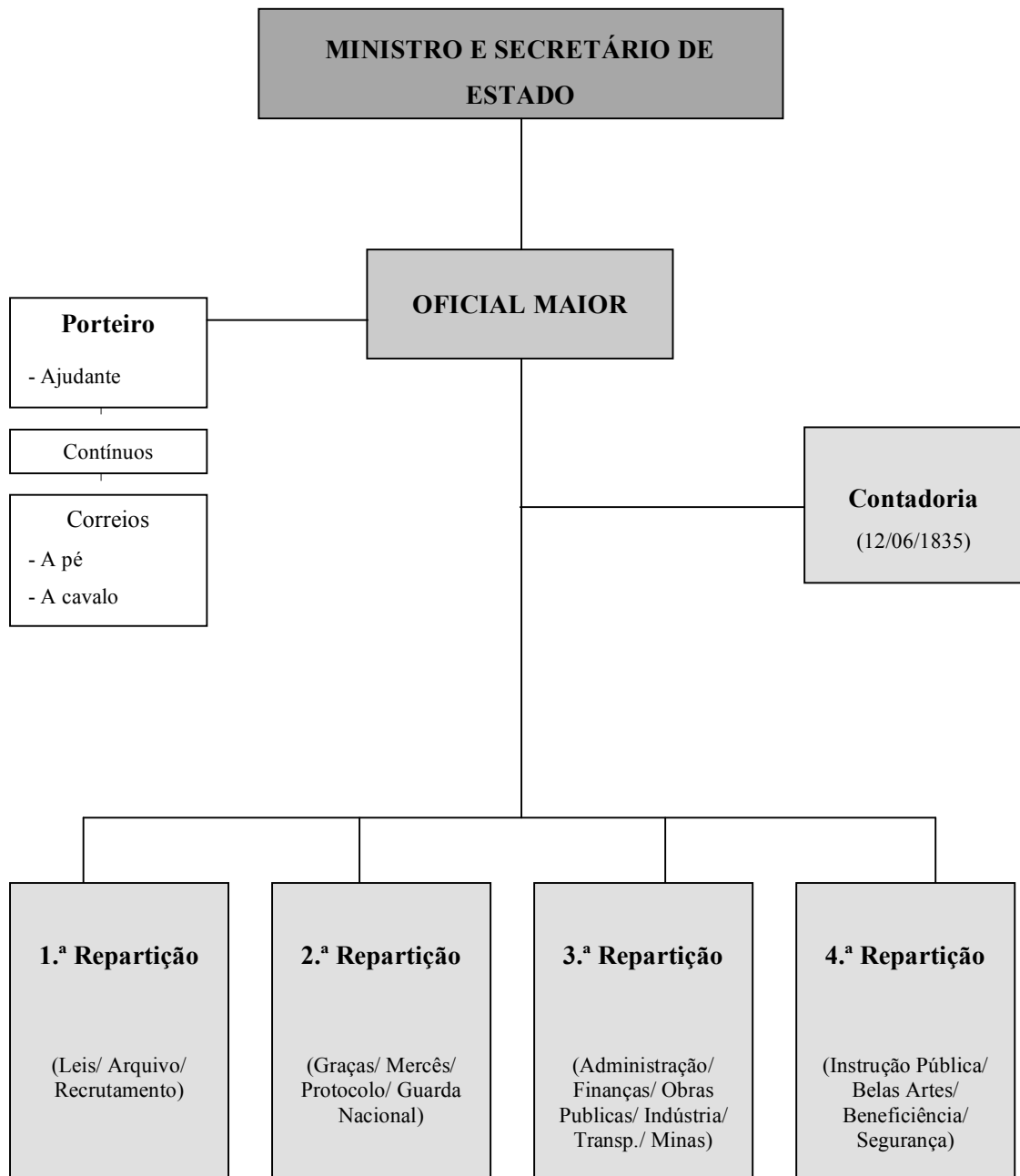
Segunda metade do século XIX

1851	Criação do Ministério das Obras Públicas (Fontes Pereira de Melo).	Regeneração
1852	Criação do Ministério do Comércio e Indústria.	
1852	Código Penal	
05/07/1852	Acto Adicional à Carta Constitucional (foi relator e defensor Almeida Garrett) - consagração do princípio de que as cortes tinham o direito de intervir na administração pública mediante comissões de inquérito.	
1852	Uniformização do sistema de pesos e medidas.	
13/08/1853	Criação de uma cadeira de Direito administrativo por carta de lei, organizando-se um curso de administração na Faculdade de Direito da	

	Universidade de Coimbra.	
23/07/1855	Formalização do cargo de presidente do Conselho de Ministros (“o presidente do conselho”).	
1856	Inauguração do 1.º troço dos caminhos de ferro (Lisboa-Carregado).	
1857	Abertura ao público da telegrafia eléctrica.	
1857	Criação da Comissão Central de Estatística do Reino.	
1859/1860	Reformas orgânicas nas várias secretarias de Estado: divisão em direcções gerais, nova classificação de empregados e estabelecimento de concursos.	
1861	1.º Estatuto (Criação?) da Associação dos Empregados do Estado?	
1864	1.º recenseamento sistemático de toda a população do Reino (pop. apurada: 3 829 618).	
1867	Código Civil.	
1867	Código Administrativo.	
1867	Criação do Montepio oficial dos funcionários públicos (regime de pensões).	
05/12/1867	Regulamento da SENE. Os trabalhos dividem-se por duas repartições e duas direcções-gerais.	
31/12/1868	Reforma do Ministério dos Negócios do Reino (substituição das direcções-gerais por repartições). Regulamento de 14/04/1869. Estabelece 6 repartições.	
22/04/1869	Nova Lei orgânica e Regulamento da SENE (D. 02/06/1869). Acaba com as direcções-gerais, estabelecendo 4 repartições.	
15/10/1869	Reposição do sistema das direcções-gerais no Ministério do Reino (regulamentado por lei de 22 de Junho de 1870).	
1870	Criação do Supremo Tribunal Administrativo (só com atribuições de contencioso).	
1870	Novo Código Administrativo.	
1870	Criação efémera do Ministério da Instrução.	
1872	Discussão parlamentar sobre a reforma da Carta Constitucional (três projectos), que acabou por não se concretizar.	
1873	Criação da Associação dos Funcionários Públicos.	
26/07/1876	Decreto que remodela orgânicamente o Ministério do Reino.	
1877	Código do Processo Civil.	
1878	Novo Código Administrativo (descentralizador).	
1878	Criação de uma Direcção Geral do Registo Civil e Estatística no Ministério da Justiça.	
1878	Censo da população portuguesa (pop. apurada: 4 160 315 habitantes).	
1885	Acto Adicional à Carta Constitucional - restrição do poder moderador, o qual passou a ser exercido sob a responsabilidade dos ministros.	
1885	Criação da Caixa Nacional de Aposentações.	
1886	Código Administrativo (centralizador).	
1886	II Código Penal.	
1886-88	II Código Comercial.	
1890	Criação do Ministério da Instrução Pública e Belas Artes (extinto em 1892/só recriado com a República.).	Ultimatum
1890	Censo da população (pop. apurada: 4 660 095 habitantes).	
09/05/1891	Legislação de regulação das Associações de Classe.	
25/09/1895	Decreto ditatorial que altera a o Acto adicional à Carta de 1885, conferindo poder legislativo ao rei.	Ditadura de Hintze Ribeiro e João Franco
1895	Reformas administrativas de João Franco.	
03/04/1896	3.º Acto Adicional à Carta, inspirado no decreto ditatorial.	
25/11/1897	Decreto que estabelece a unidade orgânica de todos os Ministérios (com excepção da Guerra): 1. Secretaria Geral; 2. Direcções-Gerais; 3. Repartições; 4. Secções.	

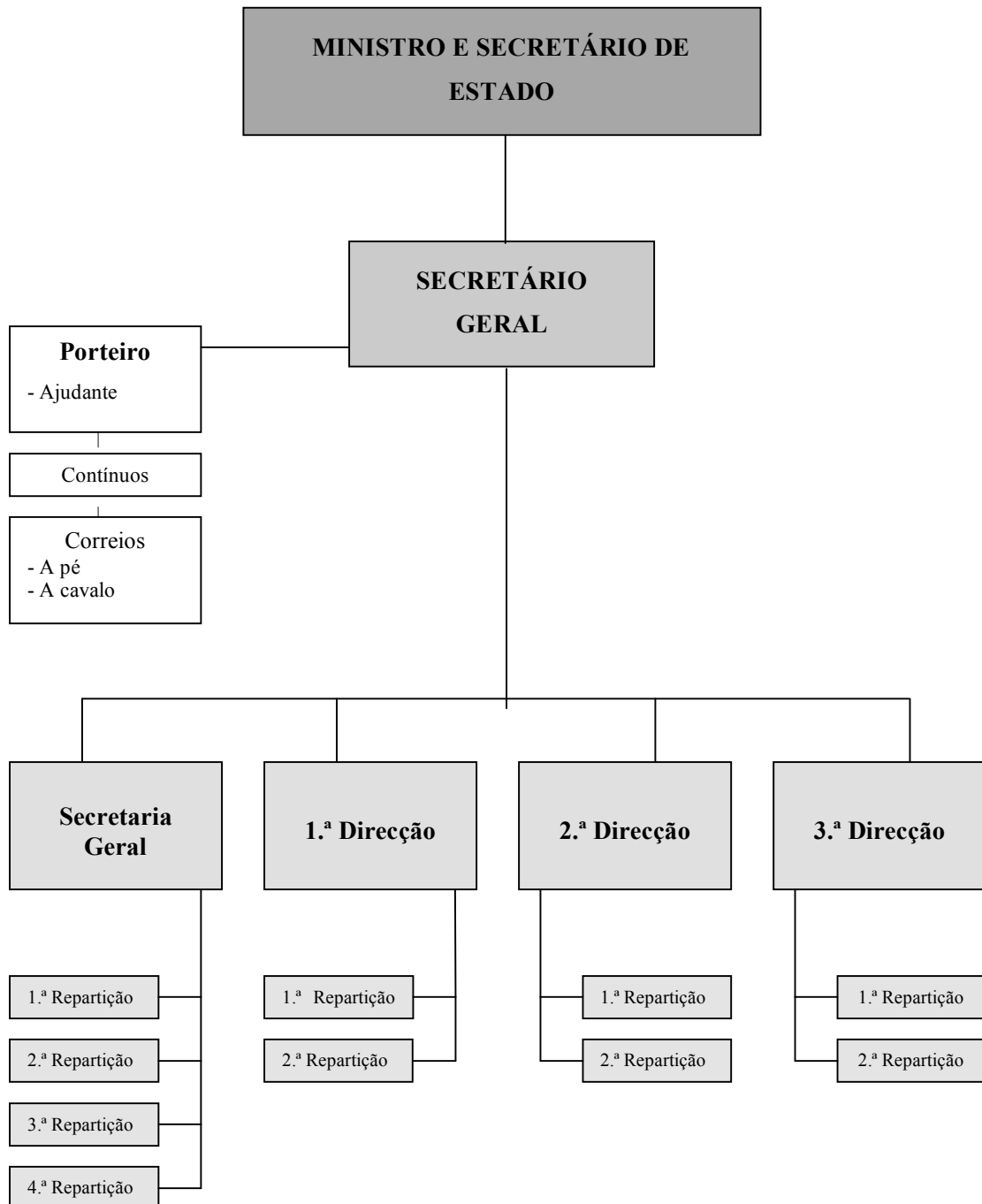
Anexo 2 - Organigramas

1. Secretaria de Estado dos Negócios do Reino (1822-1843)



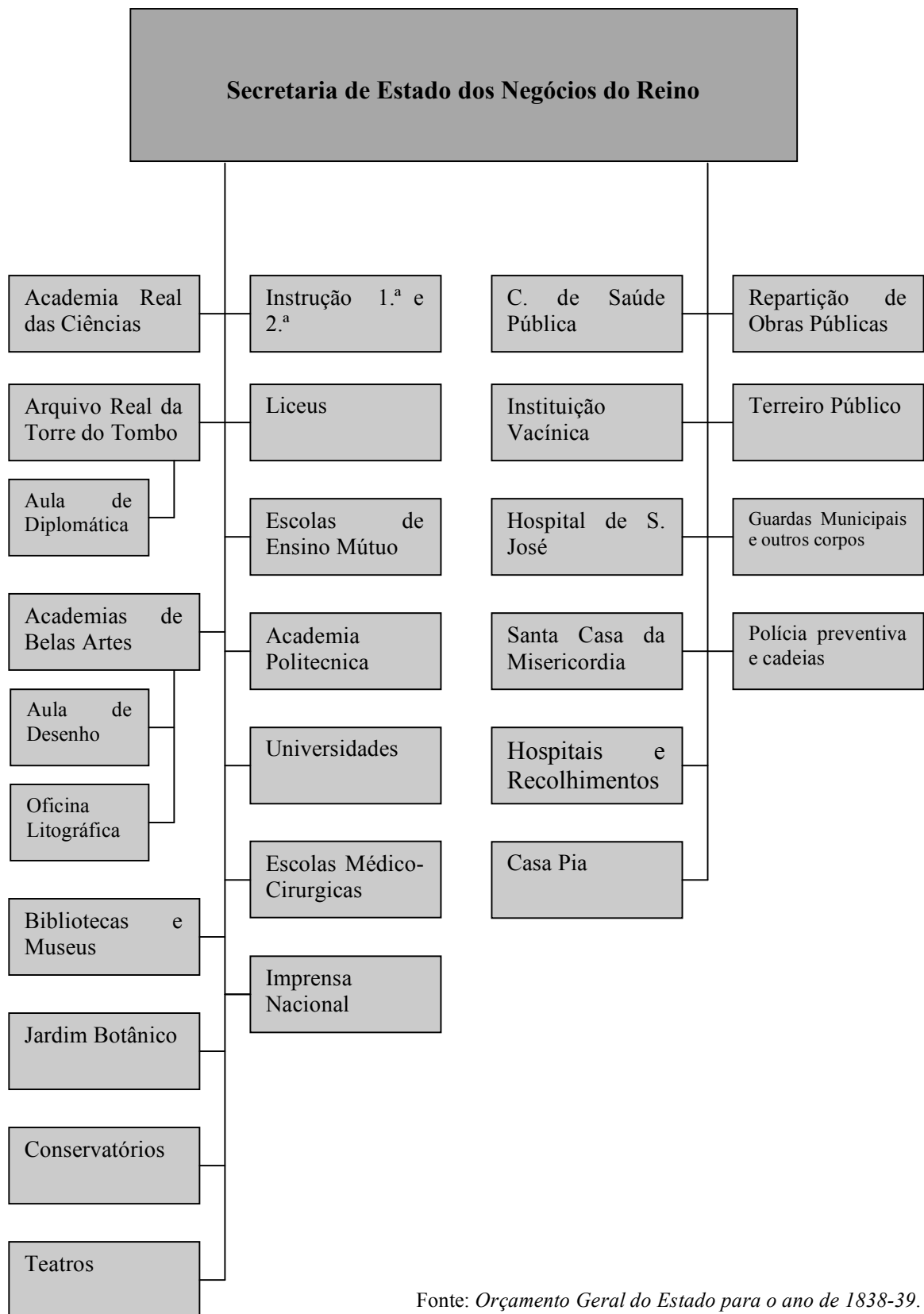
Portaria de 18 de Julho de 1837

2. Secretaria de Estado dos Negócios do Reino (1843-1859)



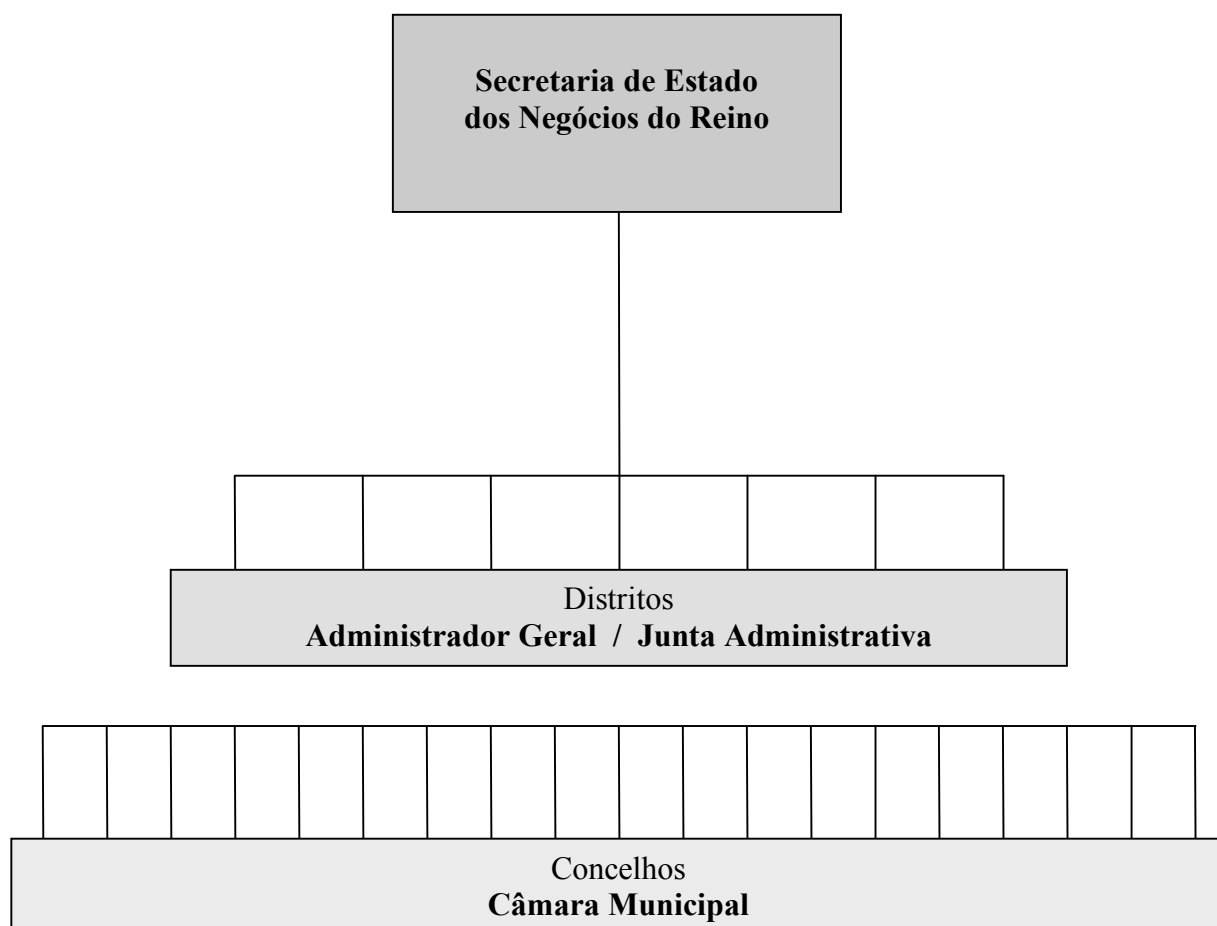
Regulamento de 1843

3. Autoridades Subalternas da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino

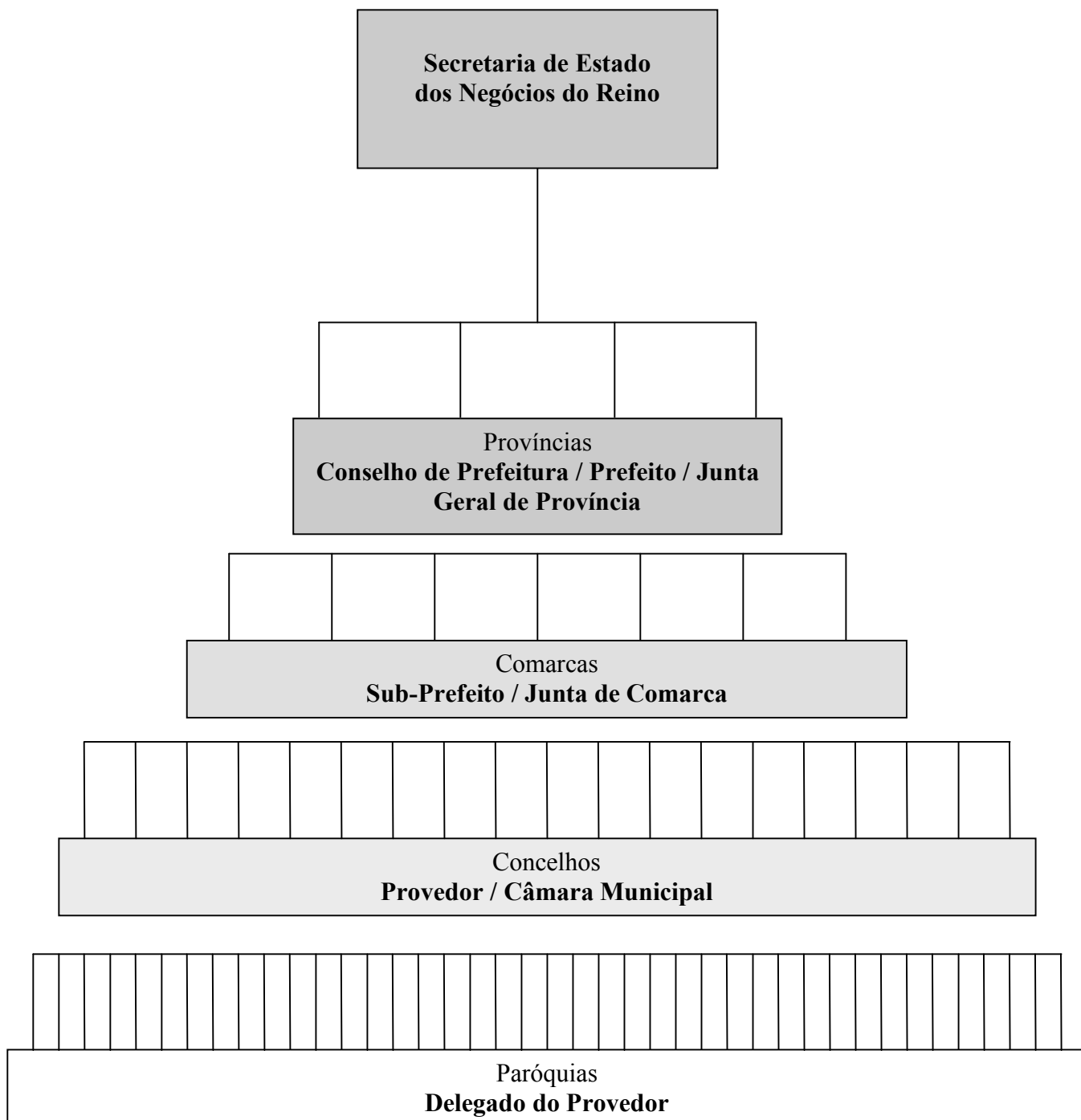


Fonte: *Orçamento Geral do Estado para o ano de 1838-39.*

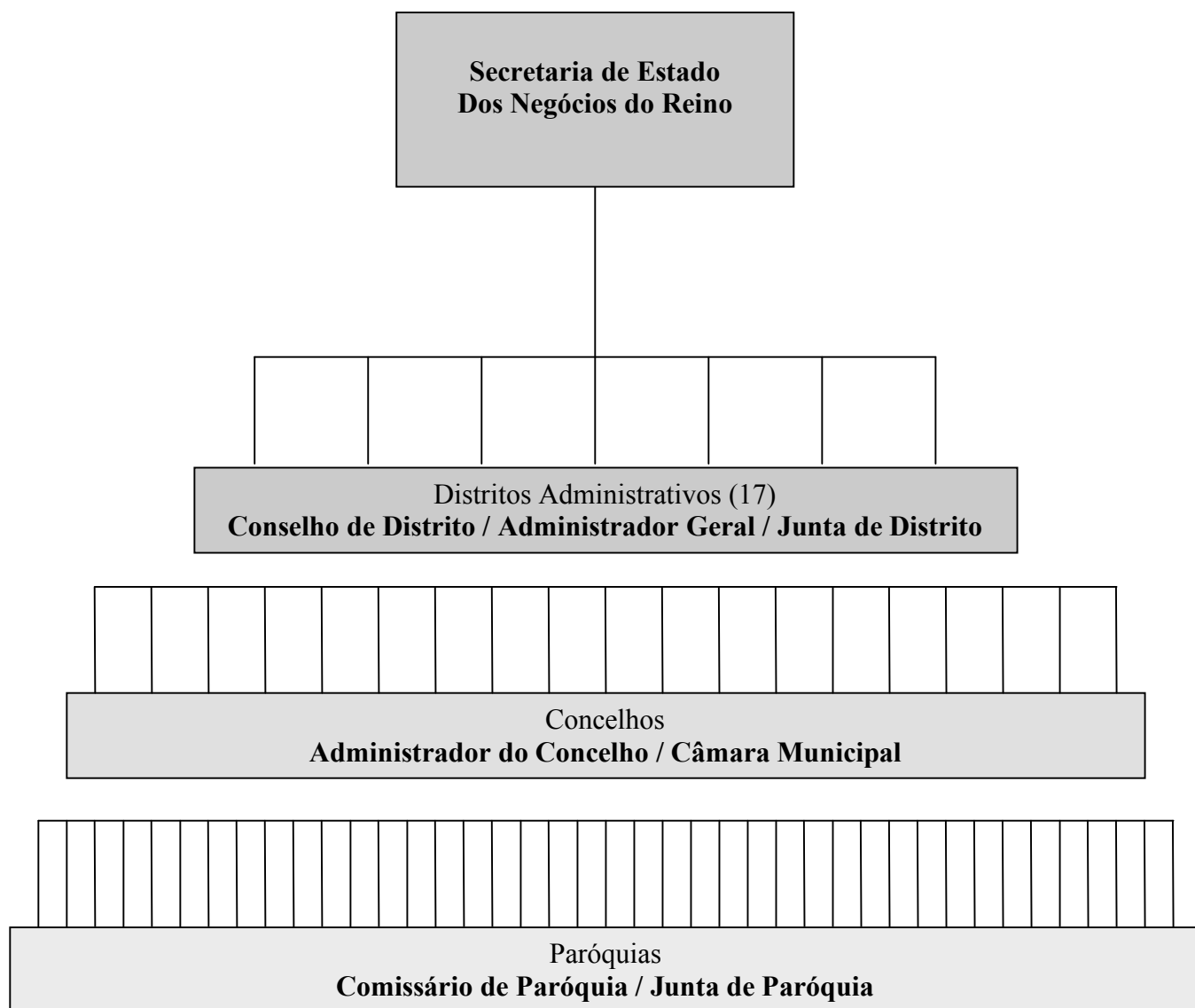
4. Administração Territorial (Constituição de 1822)



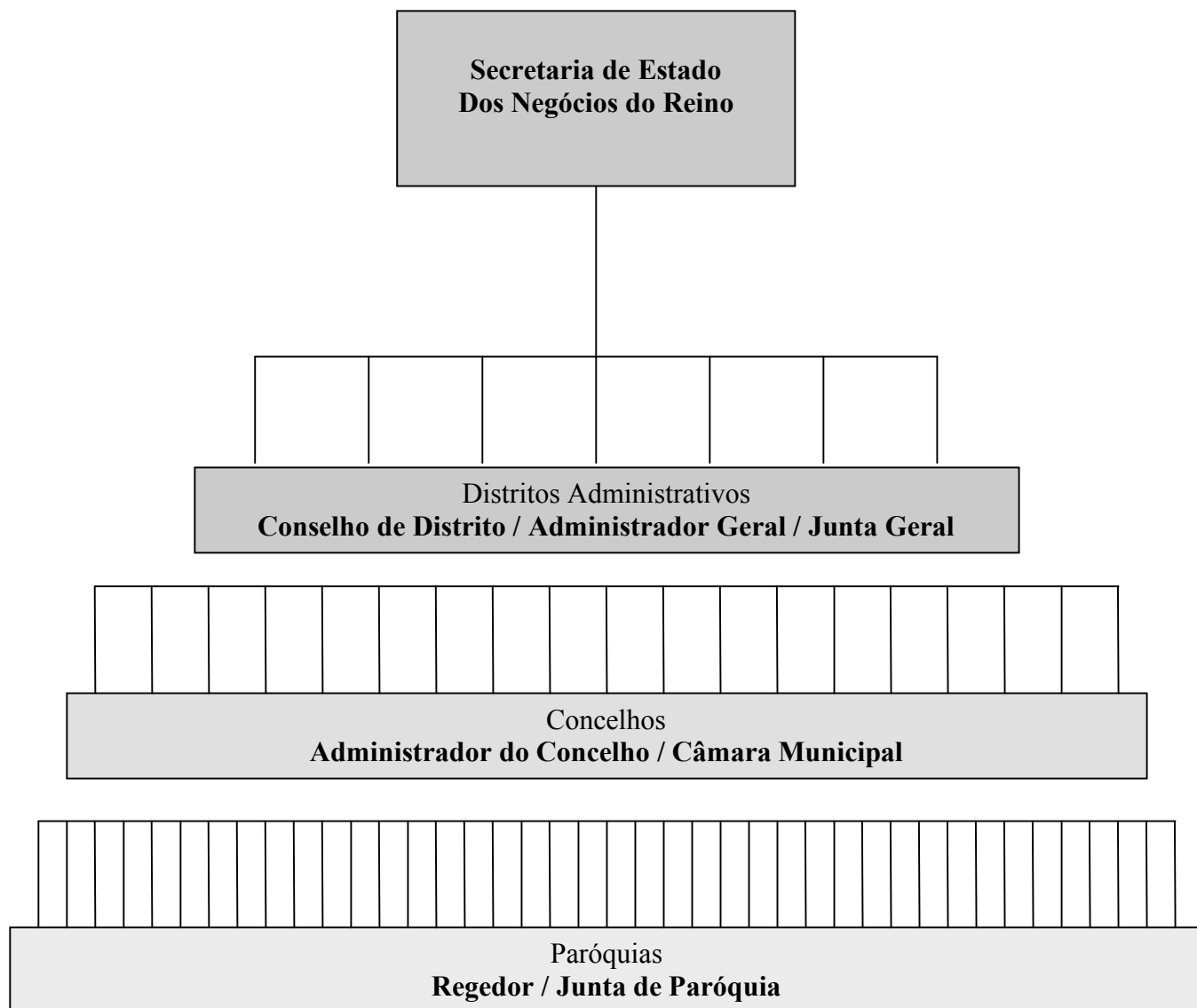
5. Administração Territorial (Decreto n.º 23, 16 de Maio de 1832)



6. Administração Territorial (Legislação de 1835)

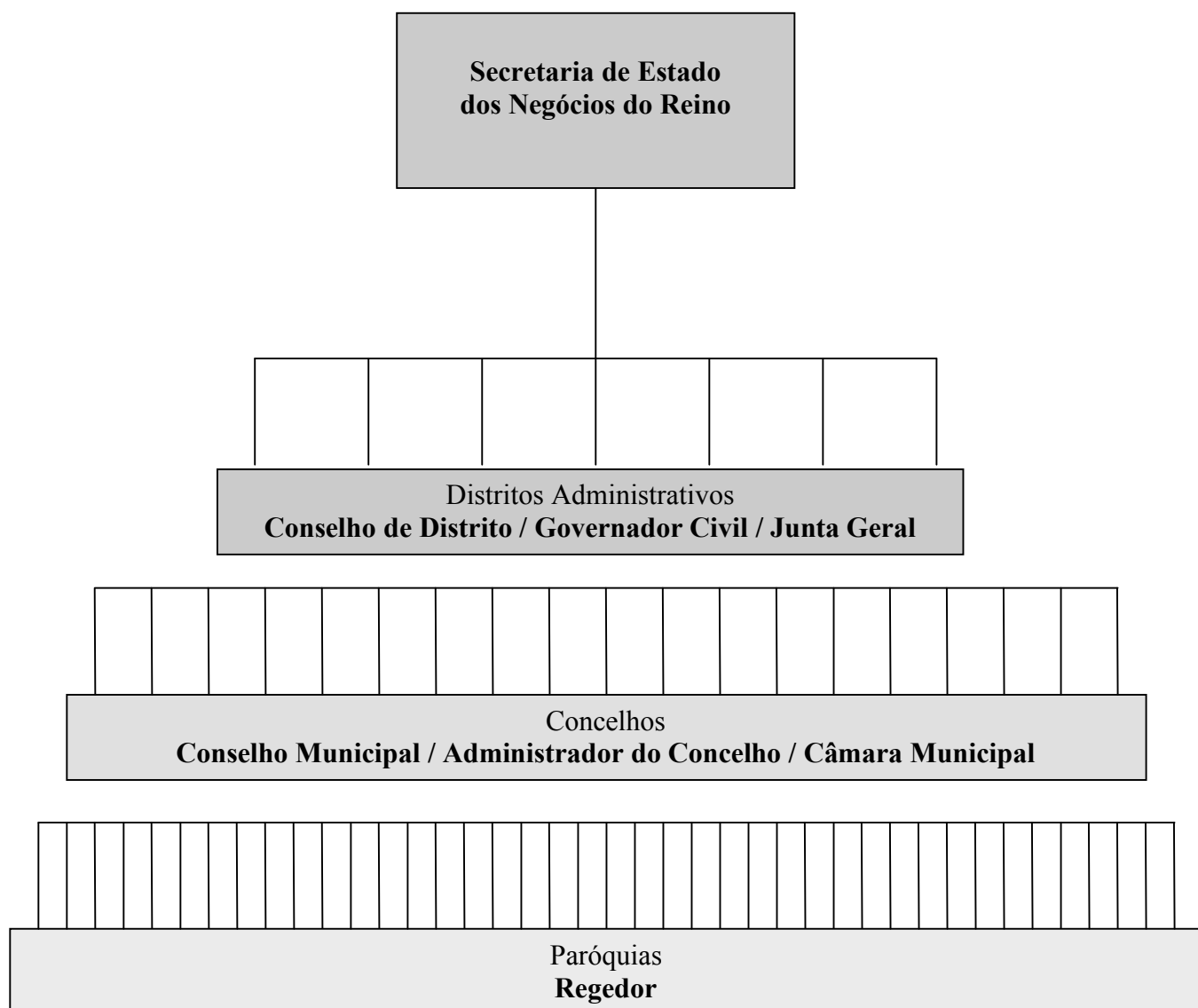


7. Administração Territorial (1836-1842)



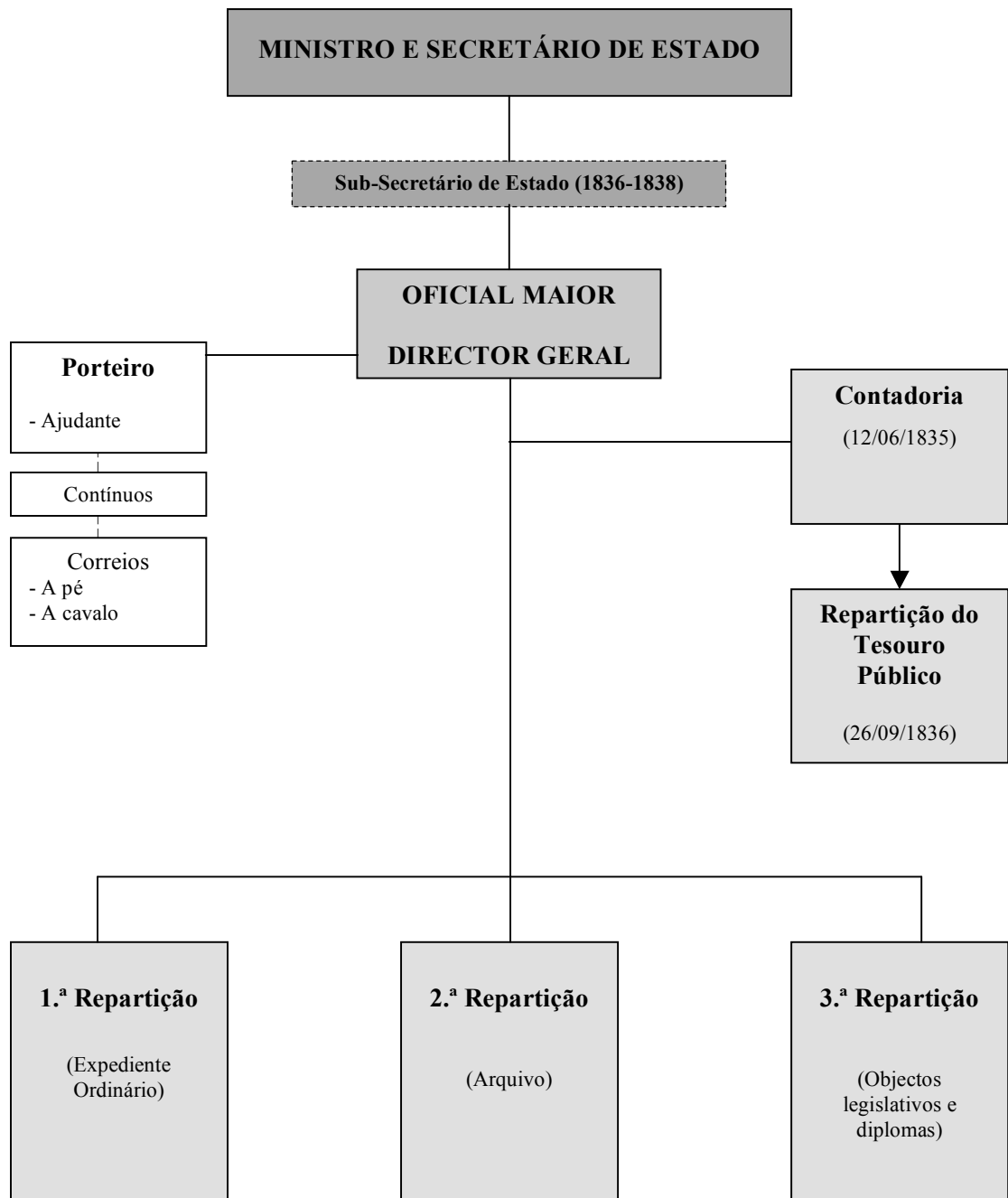
Código Administrativo de 1836

8. Administração Territorial (1842-1879)



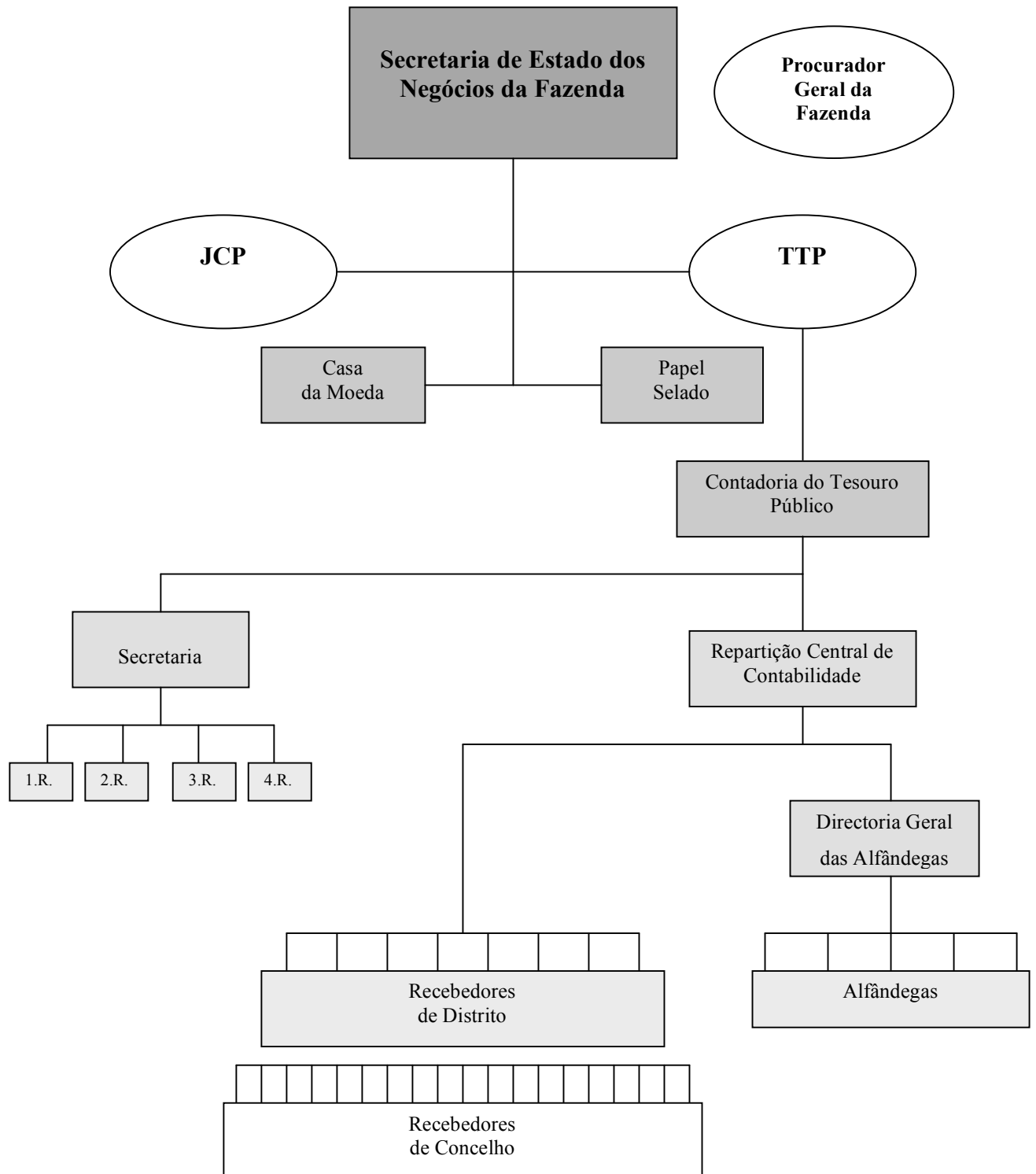
Código Administrativo de 1842

9. Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda (1834-1844)



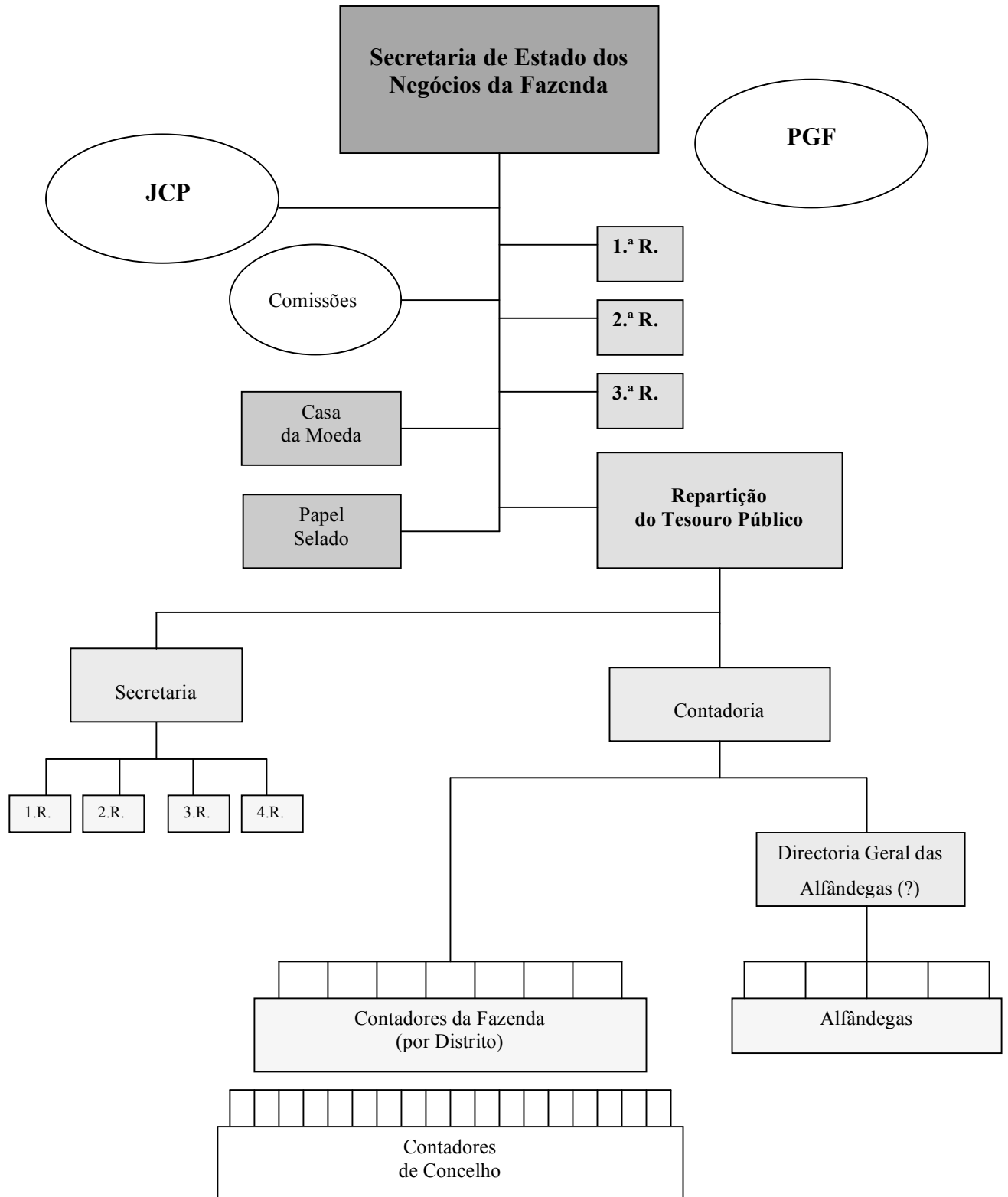
Decreto de 14 de Abril de 1834

10. Administração da Fazenda (1834-1836)



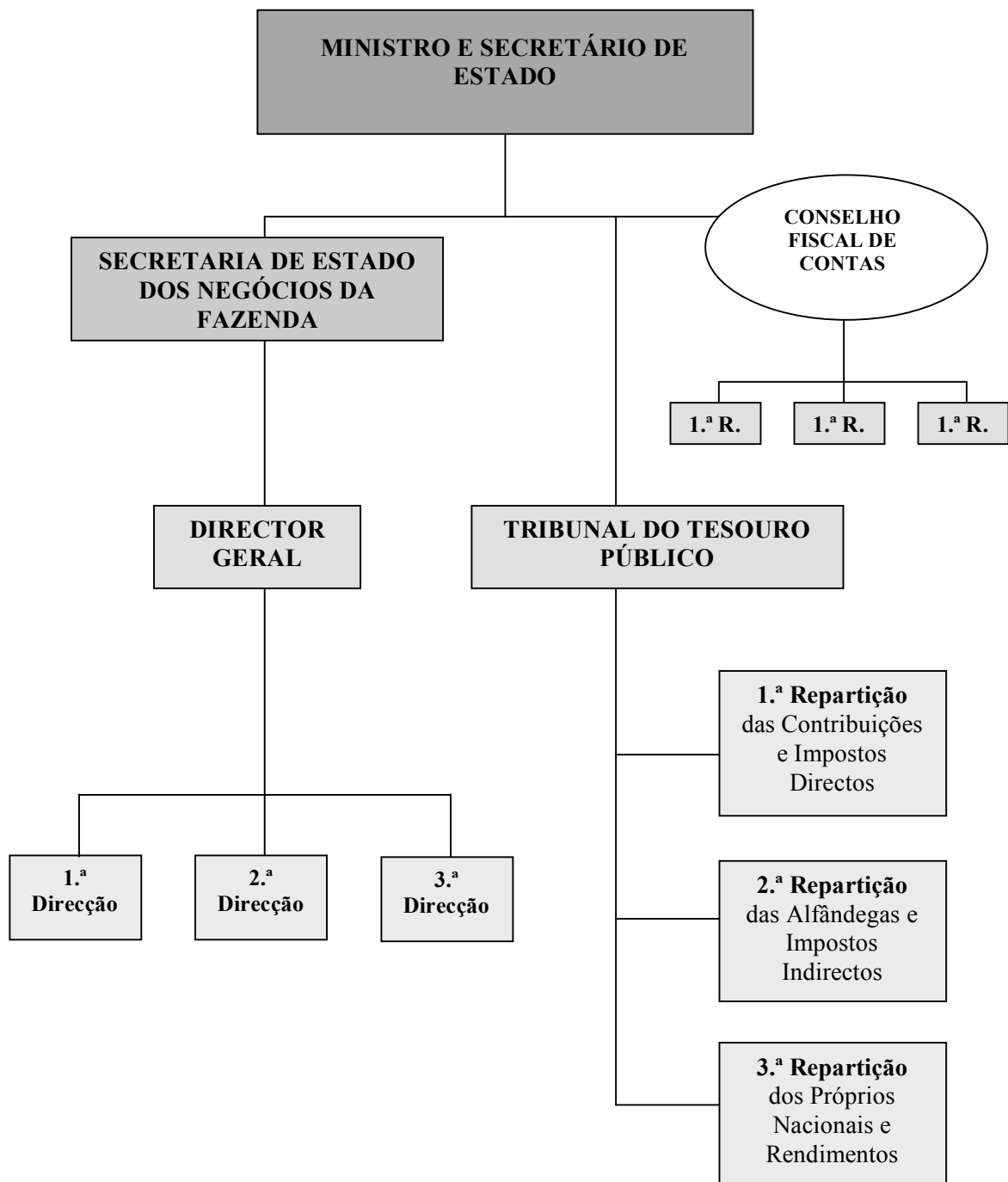
Decreto 20 de Junho de 1834

11. Administração da Fazenda (1836-1842)



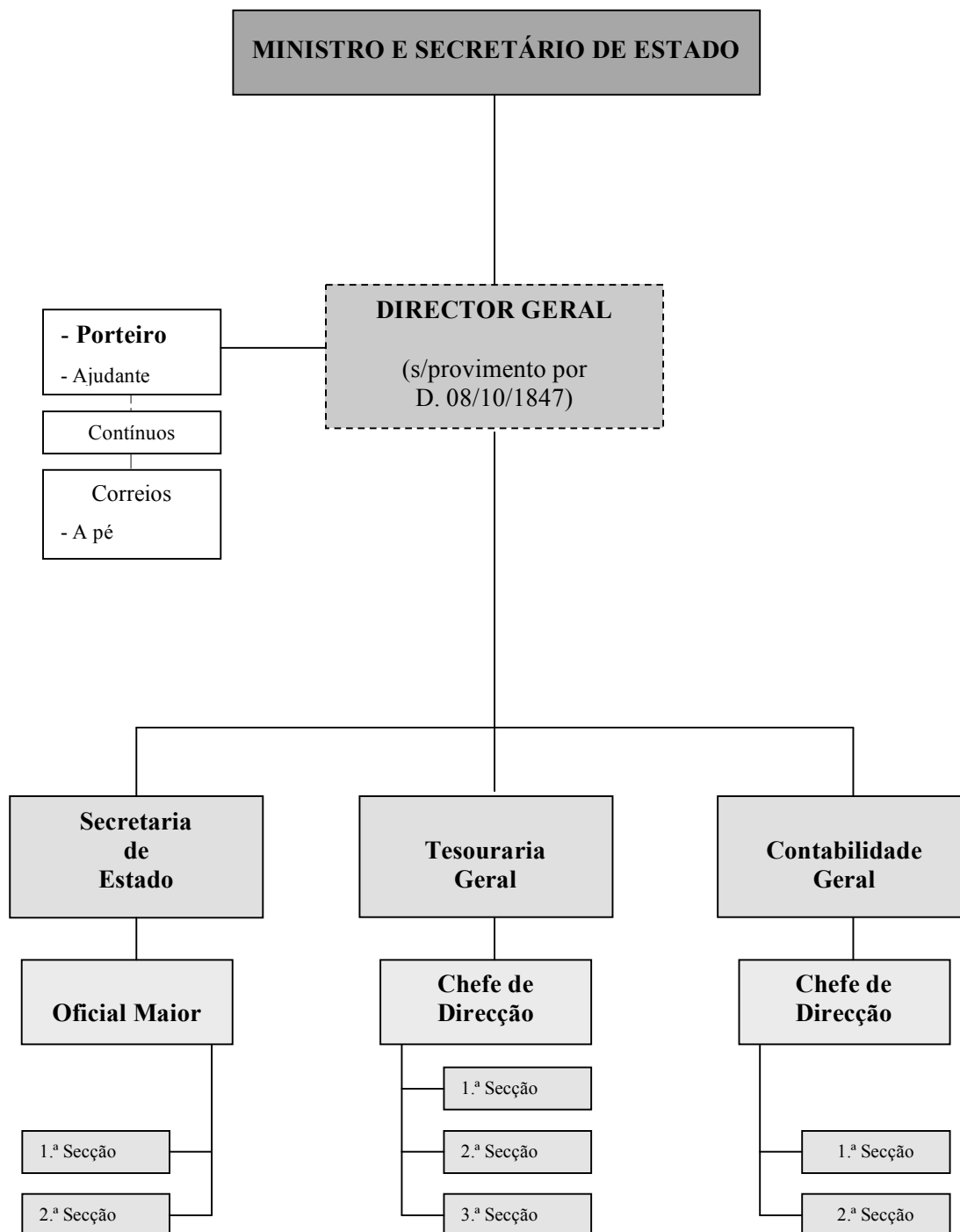
DD. 12/09/1836, 26/09/1836 e 30/09/1836.
 Orçamento Geral do Estado para o ano de 1838-39.

12. Administração Central da Fazenda (1844)



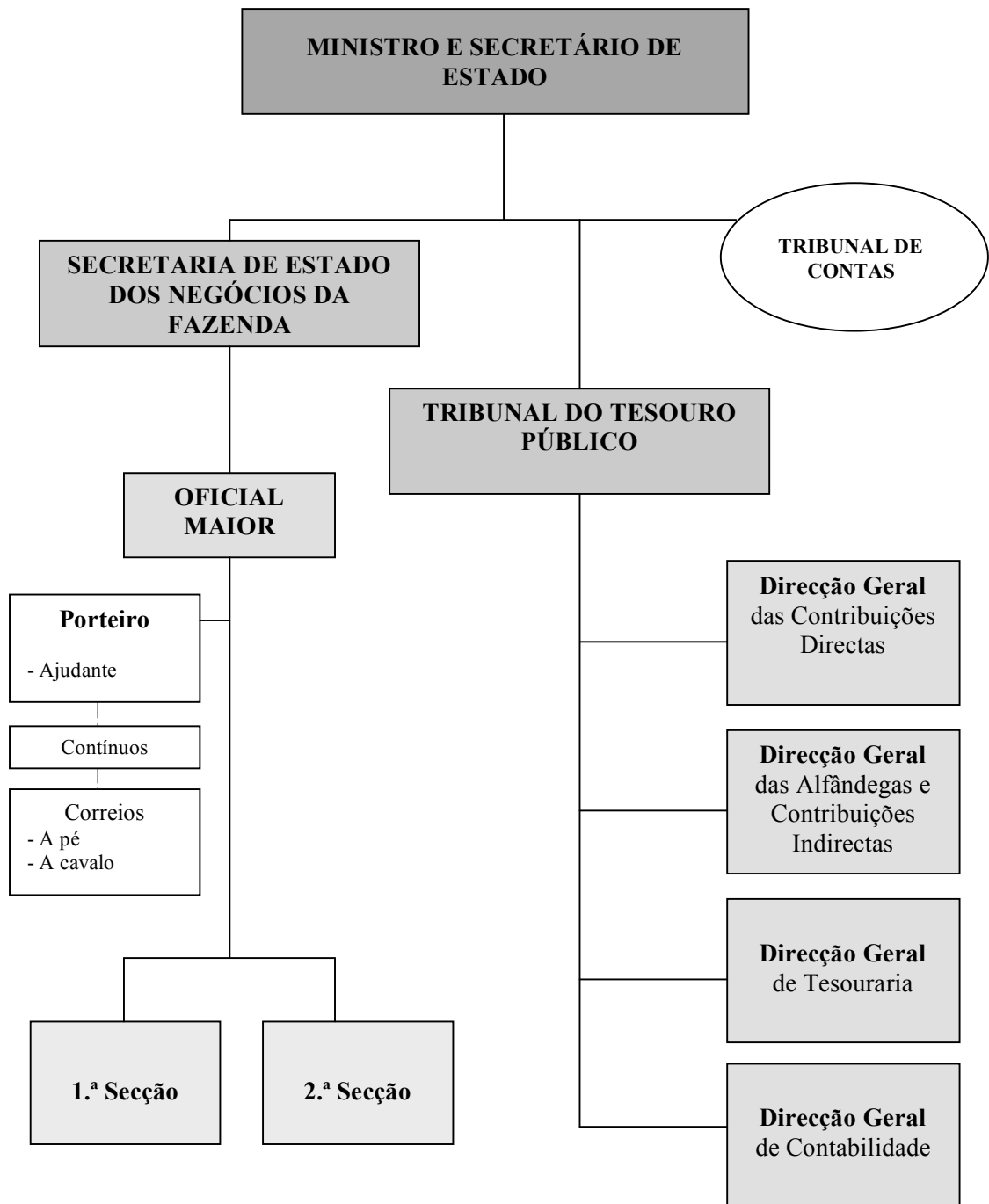
Decreto de 15 de Abril de 1842

13. Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda (1845-1849)



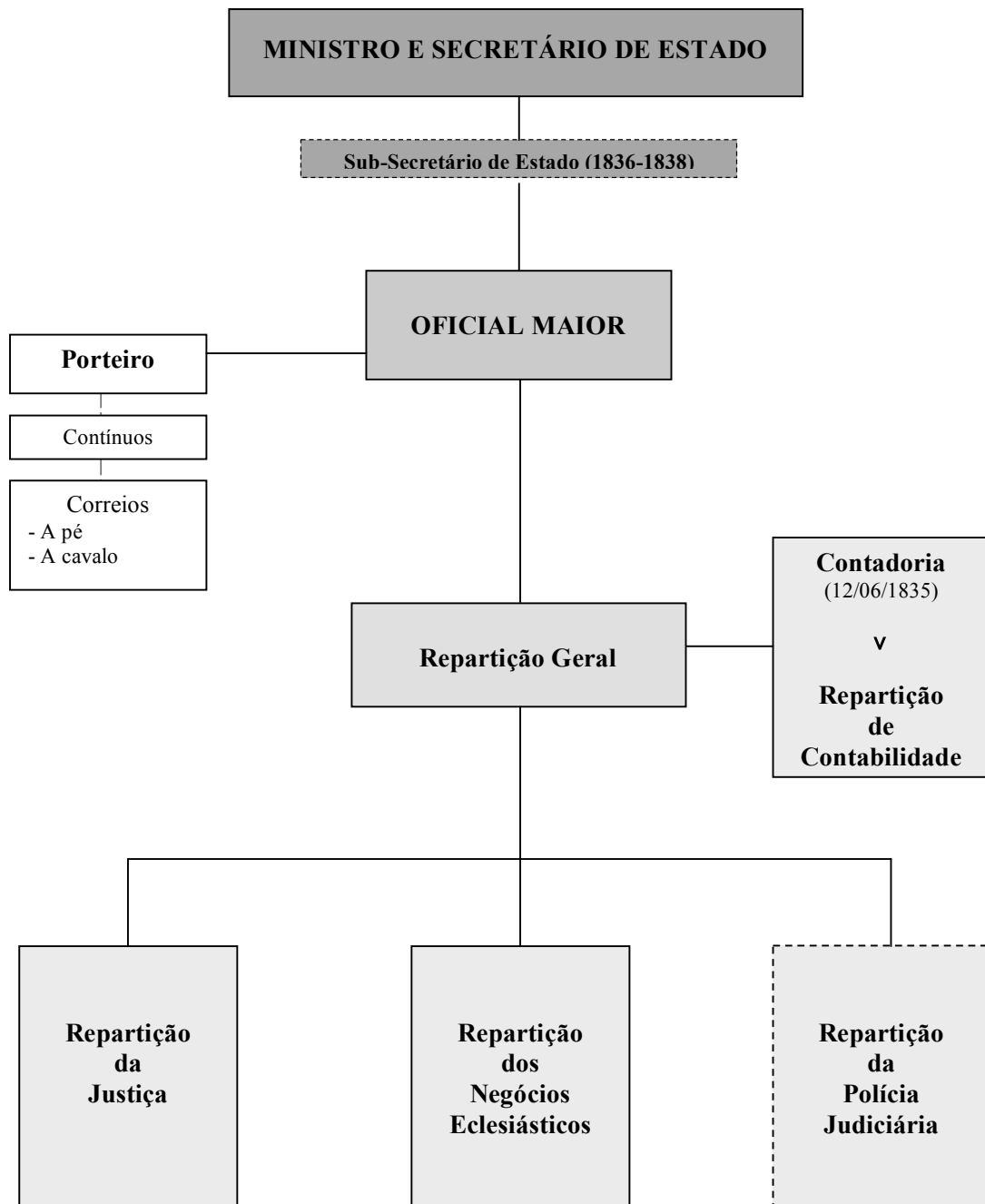
Decretos de 13 de Setembro de 1845 e 25 de Agosto de 1847

14. Administração Superior da Fazenda Pública (1849-1869?)



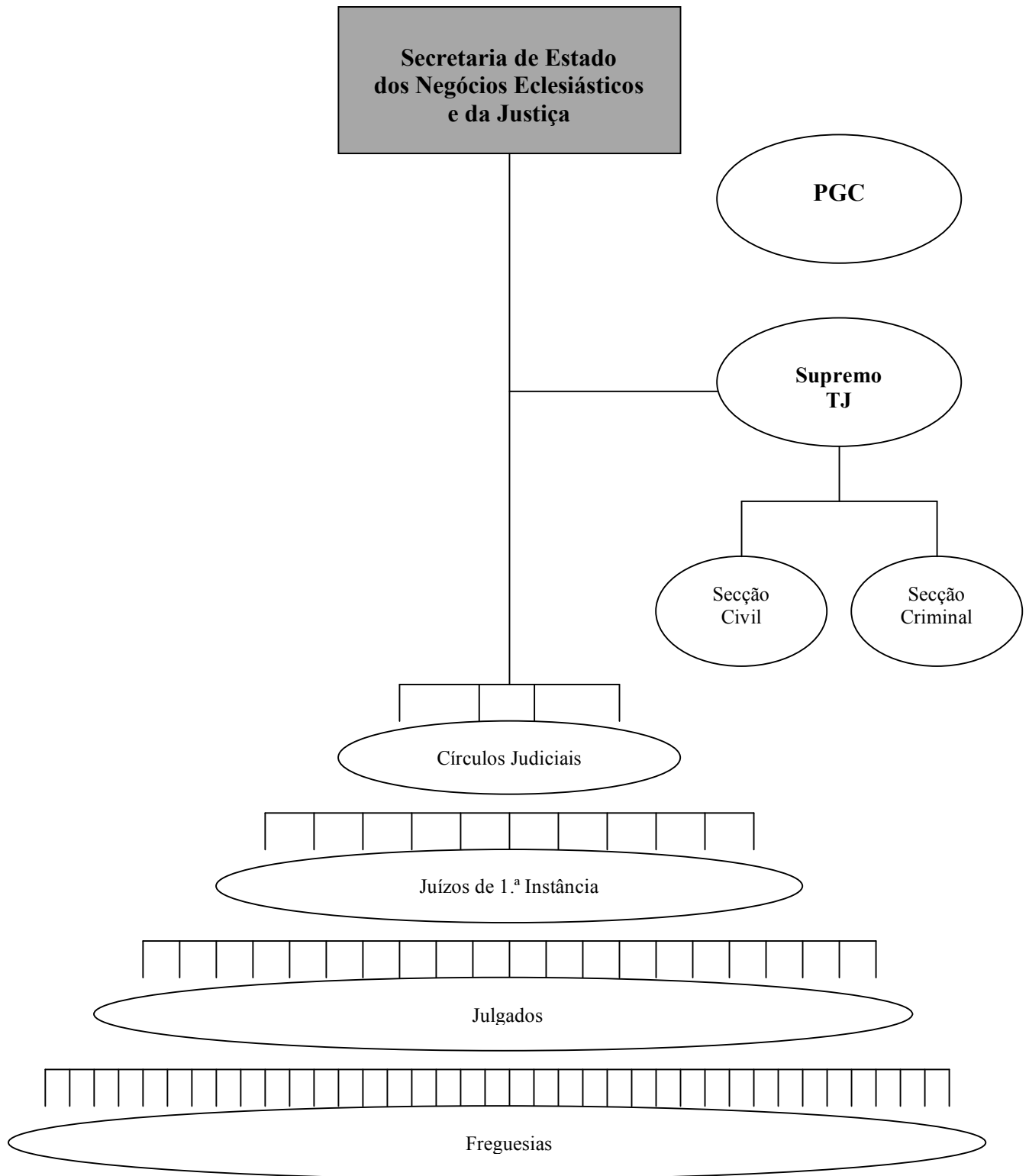
Decreto de 10 de Novembro de 1849

15. Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça (1834-1849)

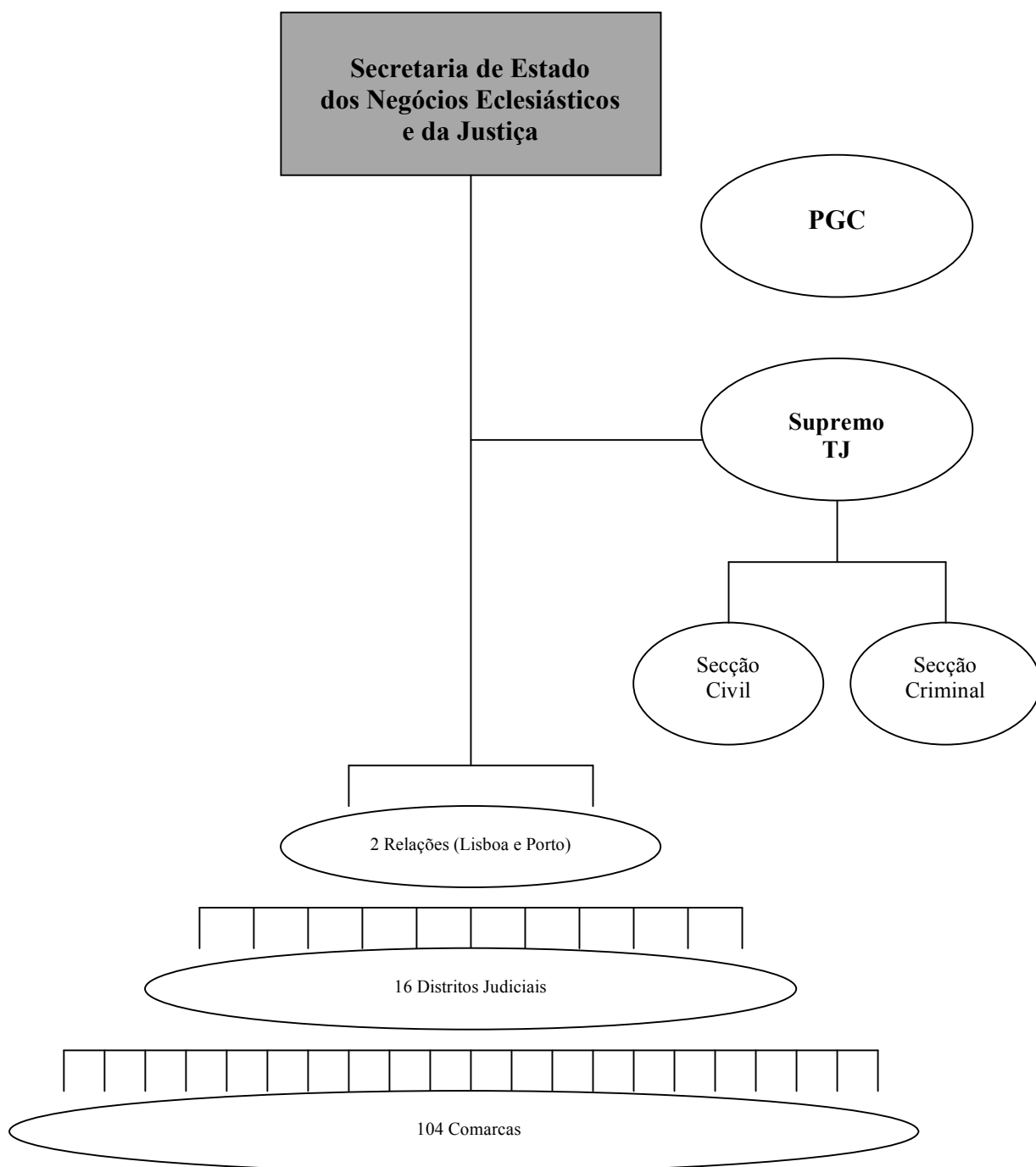


Fonte: Remetentes dos ofícios da SENEJ para a SENR, in IAN/TT, *Secretaria de Estado dos Negócios do Reino / Ministério do Reino, 1.ª Repartição (1835-1843)*, “Ofícios recebidos de diversos ministérios (SR)”, Mç. 1947.

16. Administração da Justiça (1832)

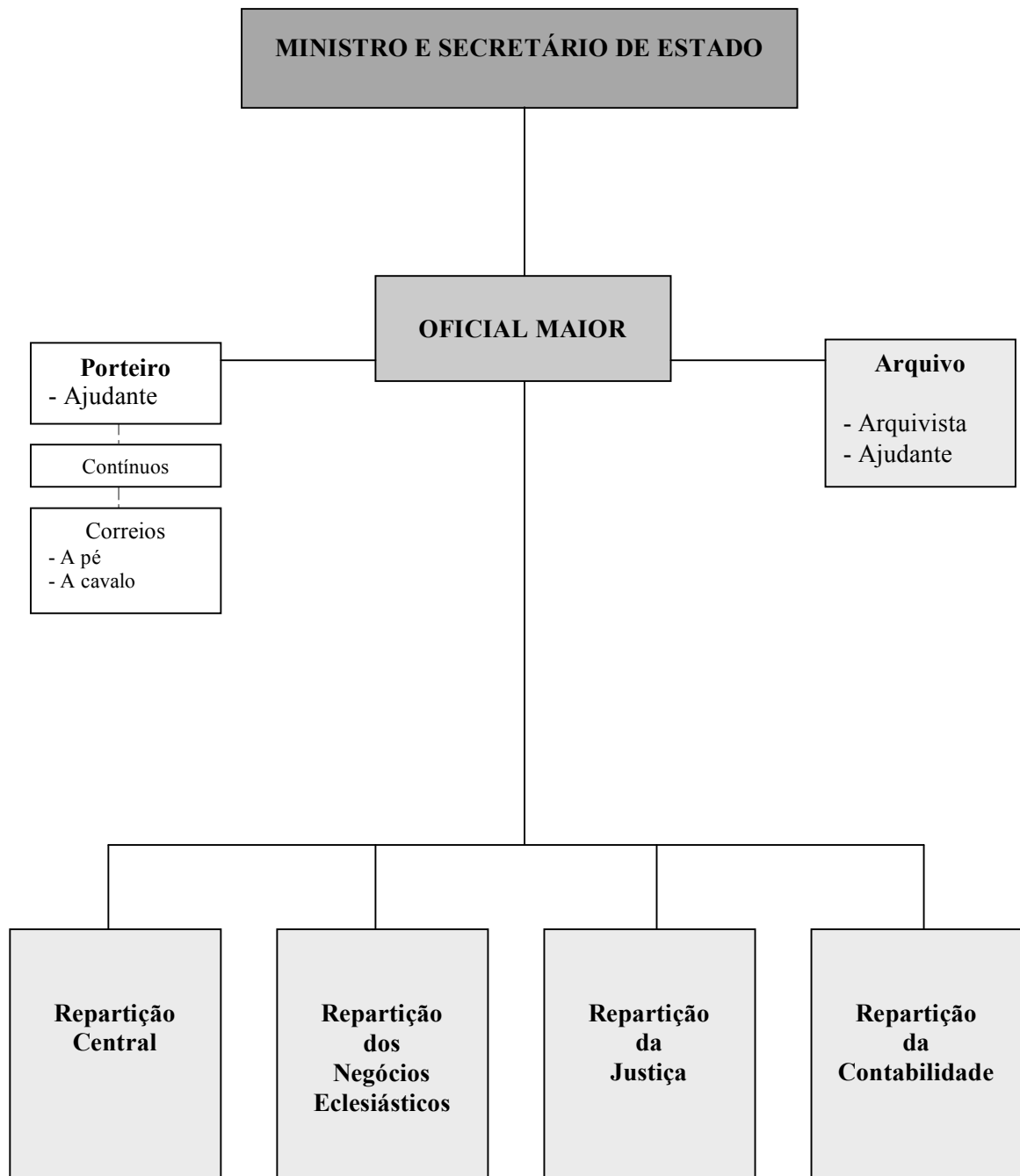


17. “Novíssima Reforma Judiciária” (1840-41)



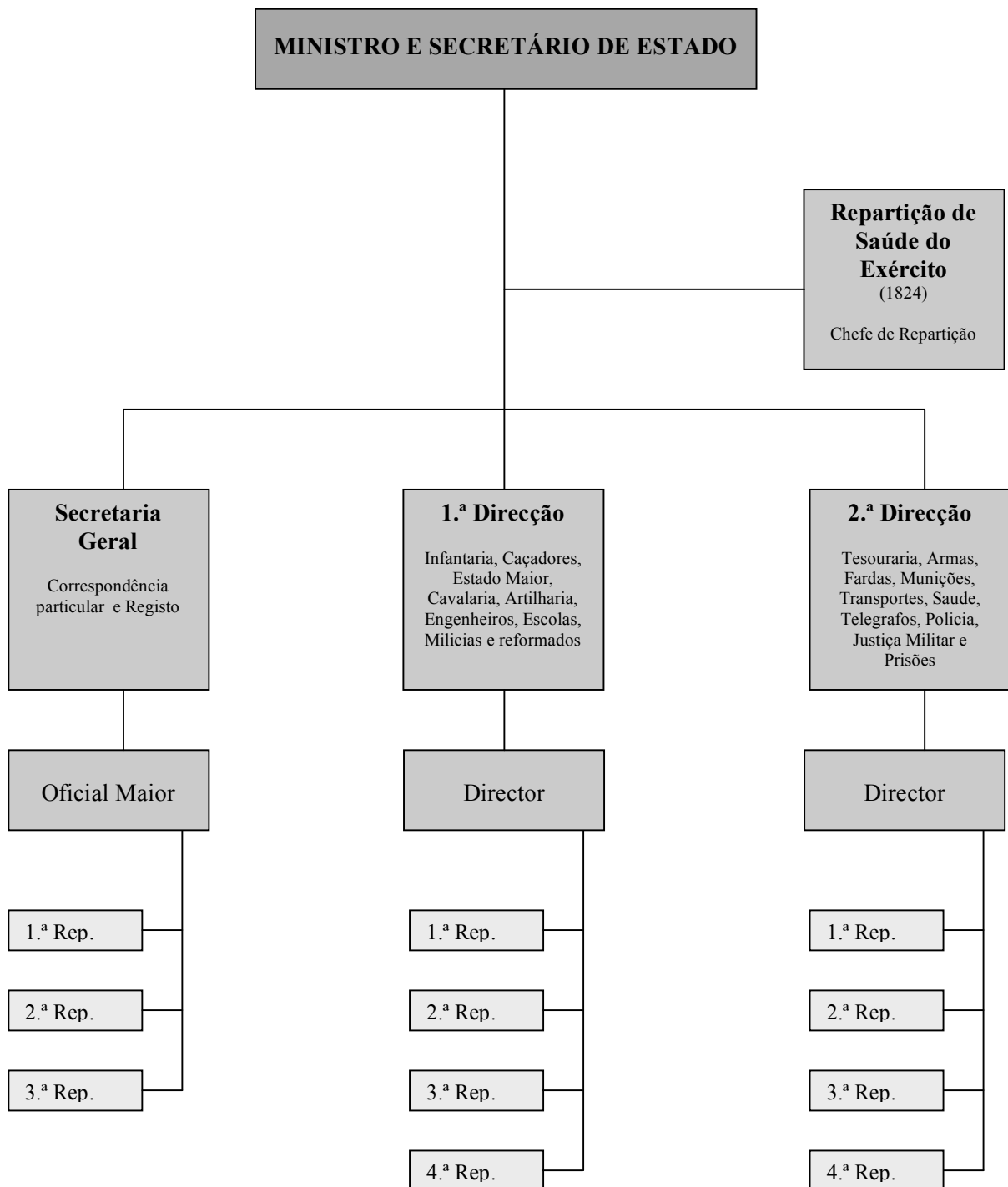
Carta de Lei de 28 de Novembro de 1840

18. Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça (1849-1859)



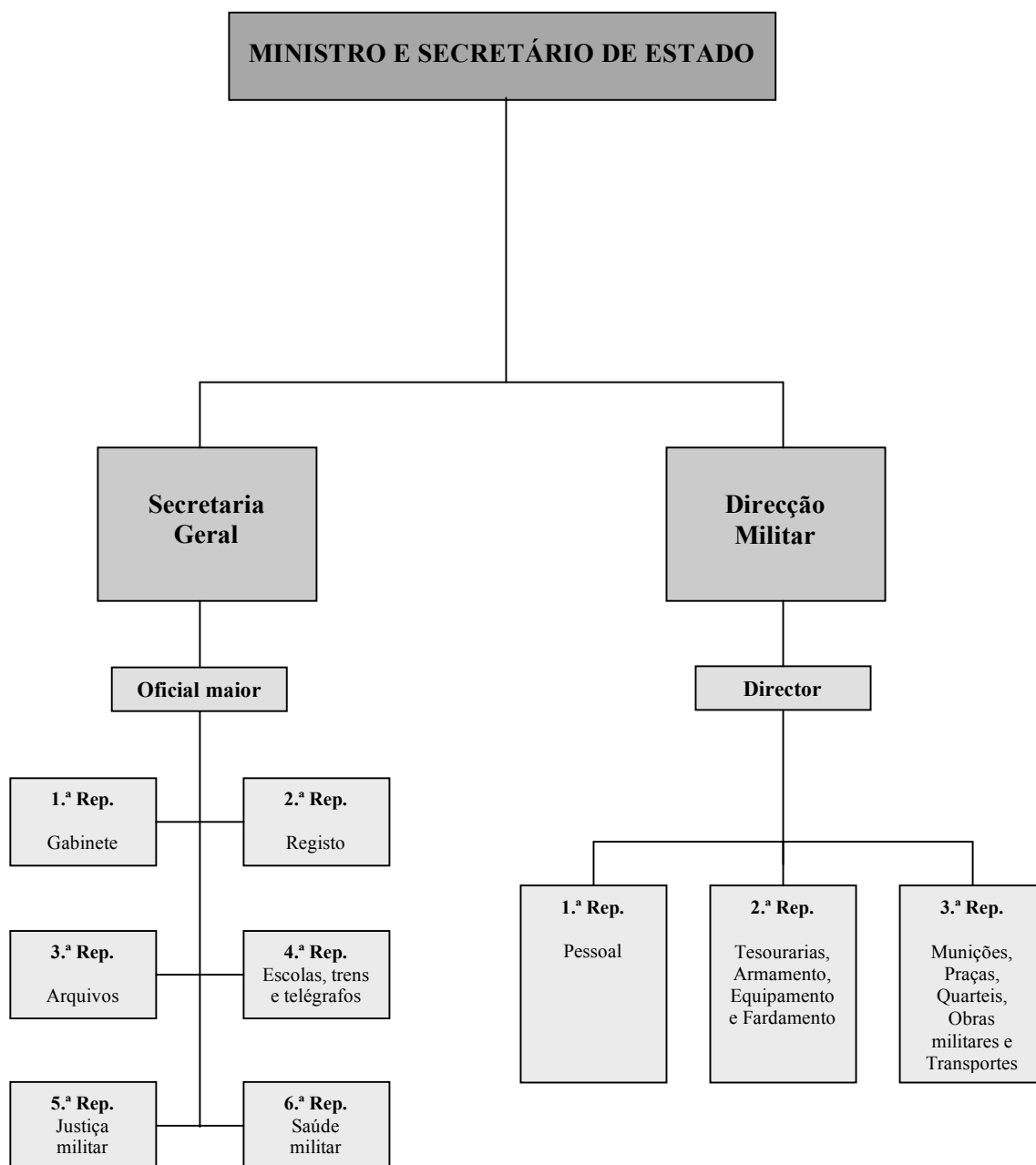
Decreto de 8 de Novembro de 1849

19. Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra (1821-1823 e 1824-1835?)



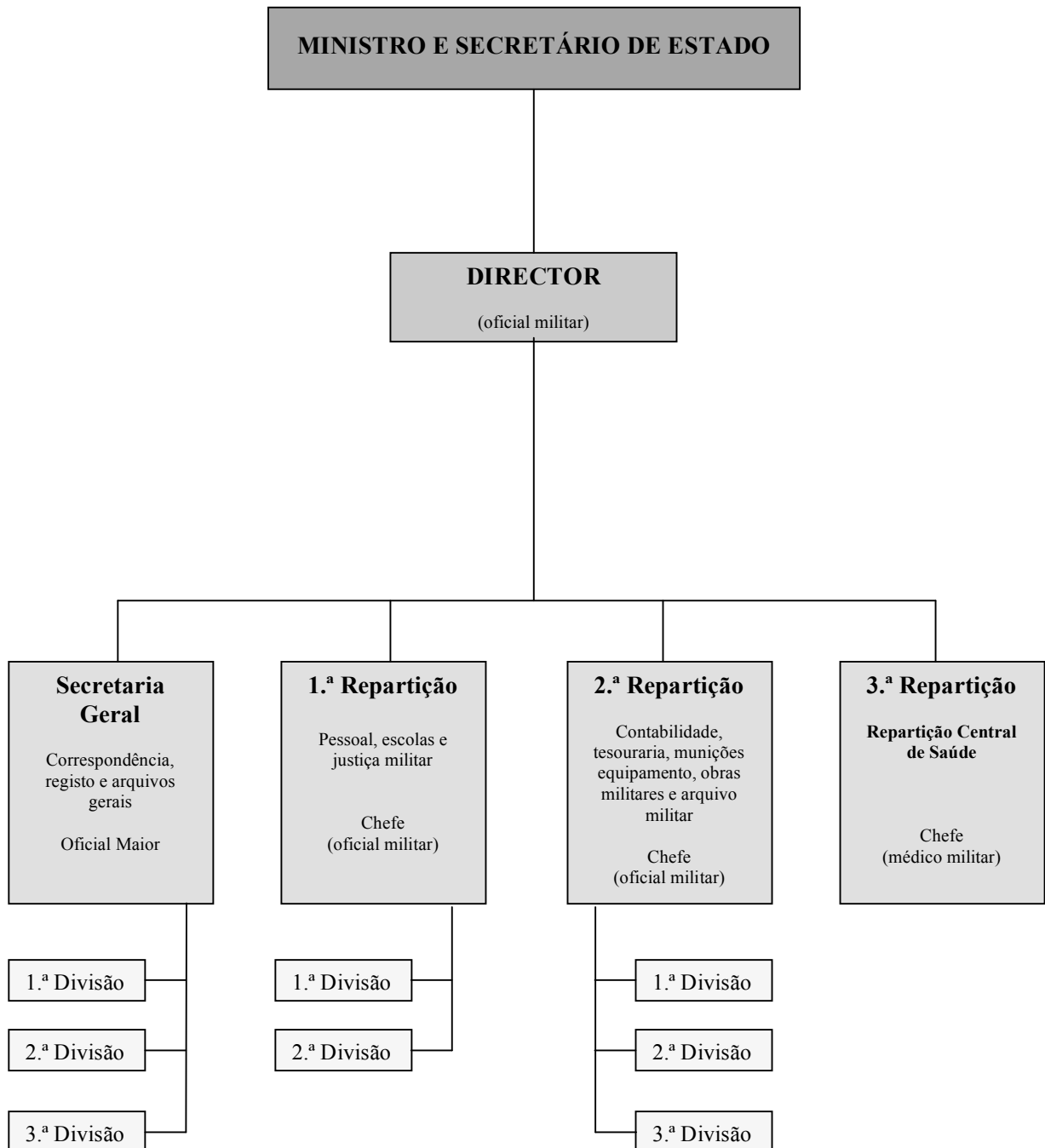
D. 28 de Setembro de 1821
D. 1 de Junho de 1824

20. Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra (1823)



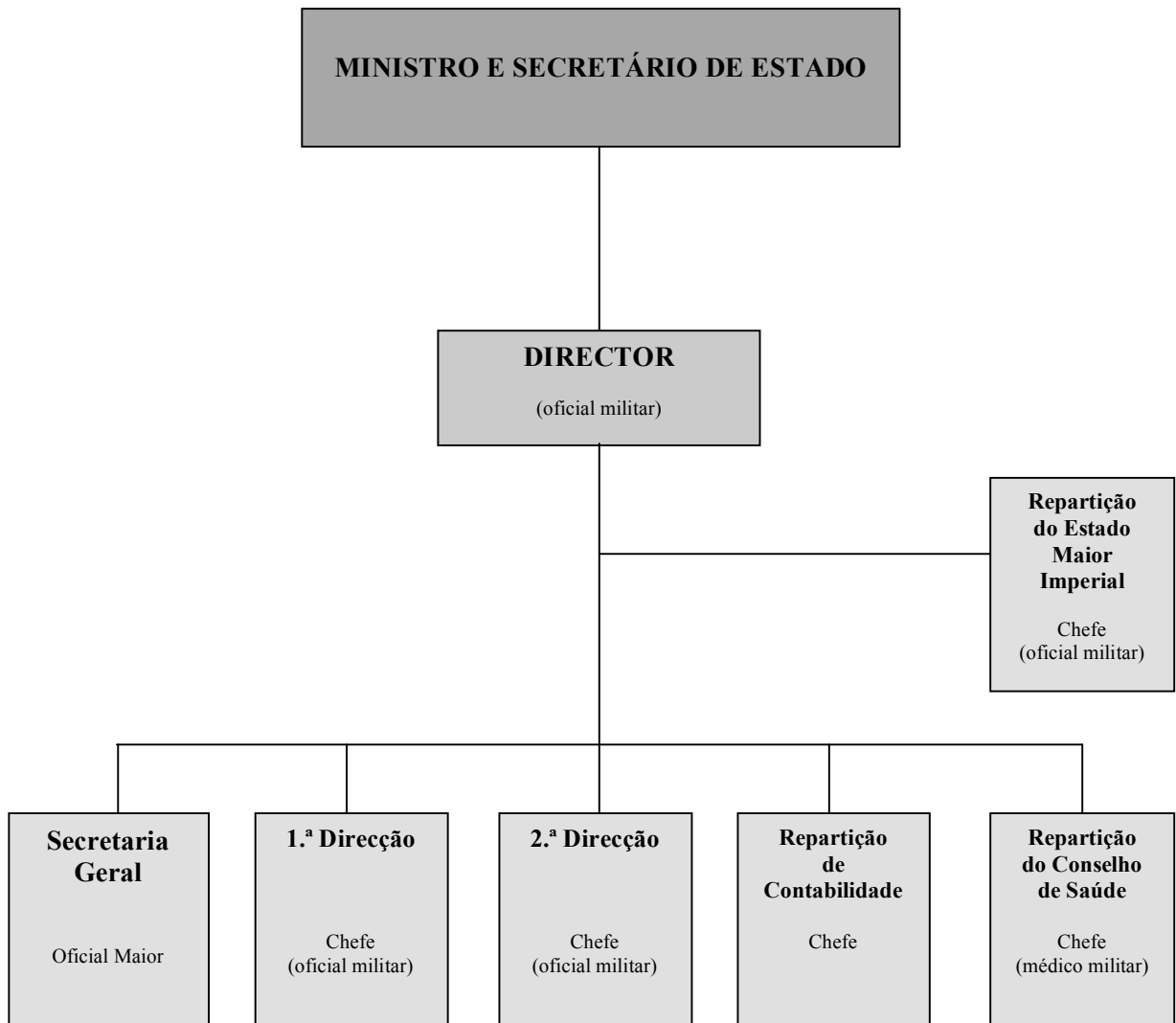
Alvará N.º 22, de 29 de Julho de 1823

21. Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra (1835)



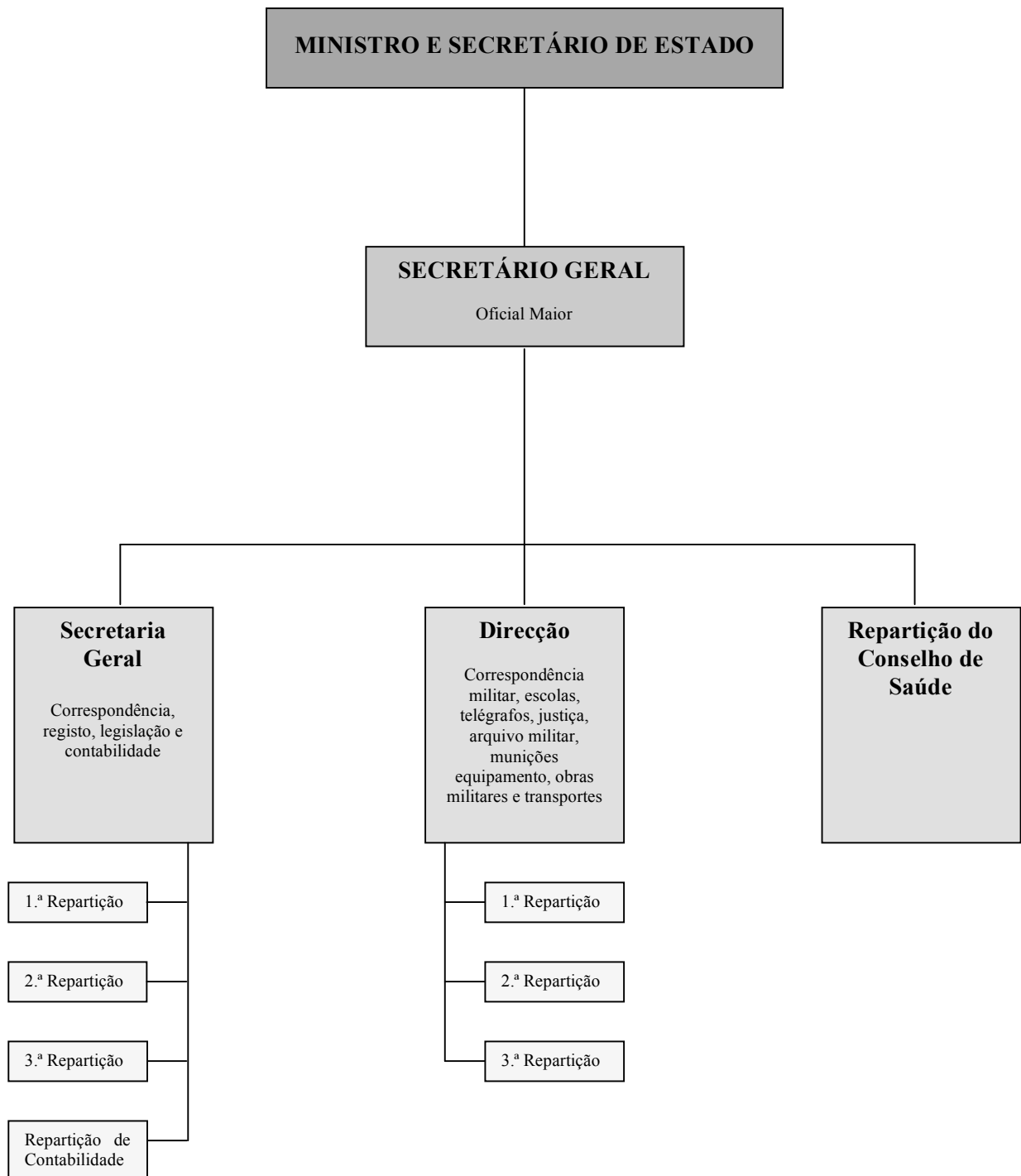
D. 1 de Junho de 1835

22. Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra (1836-1847)



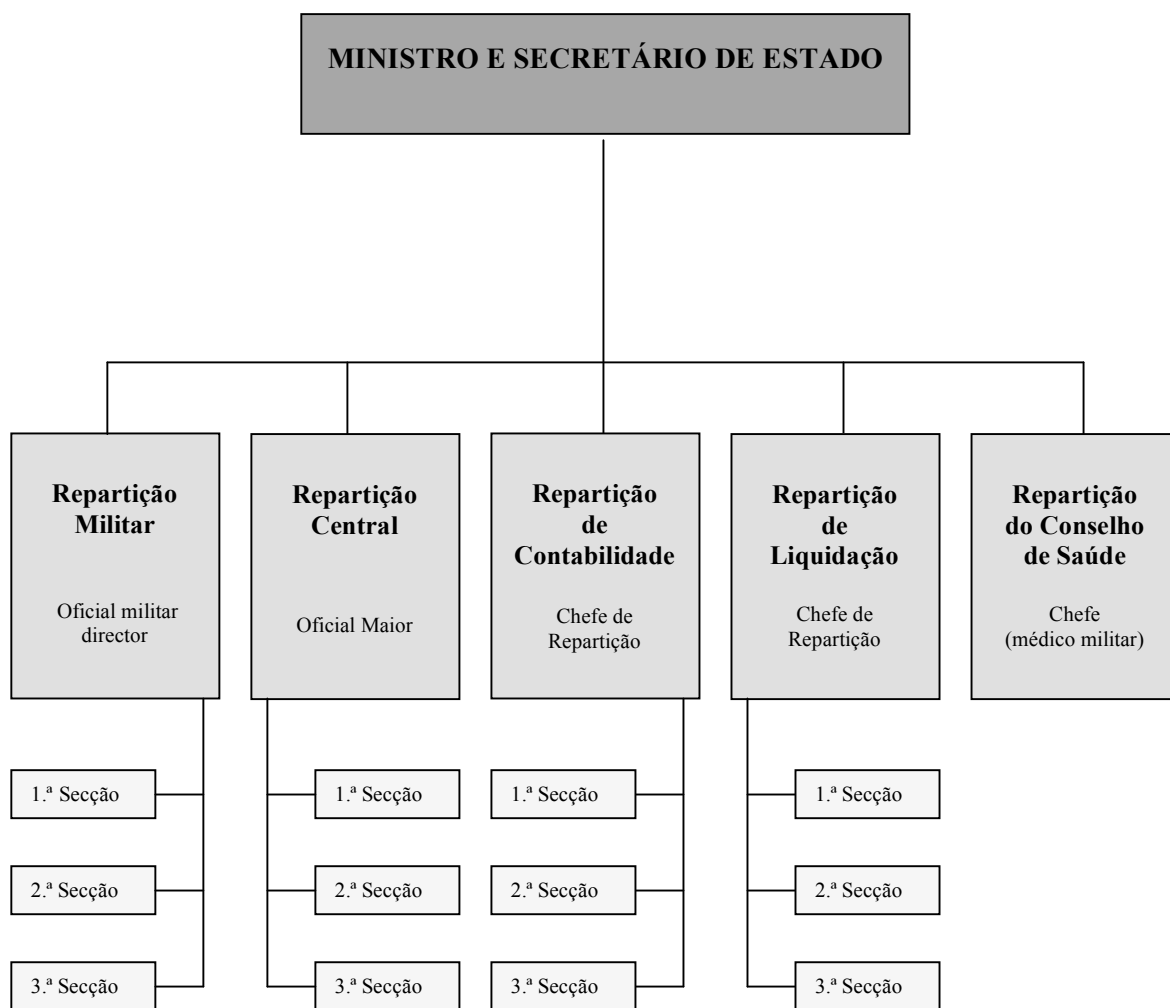
D. 24 de Dezembro de 1836

23. Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra (1847-1849)



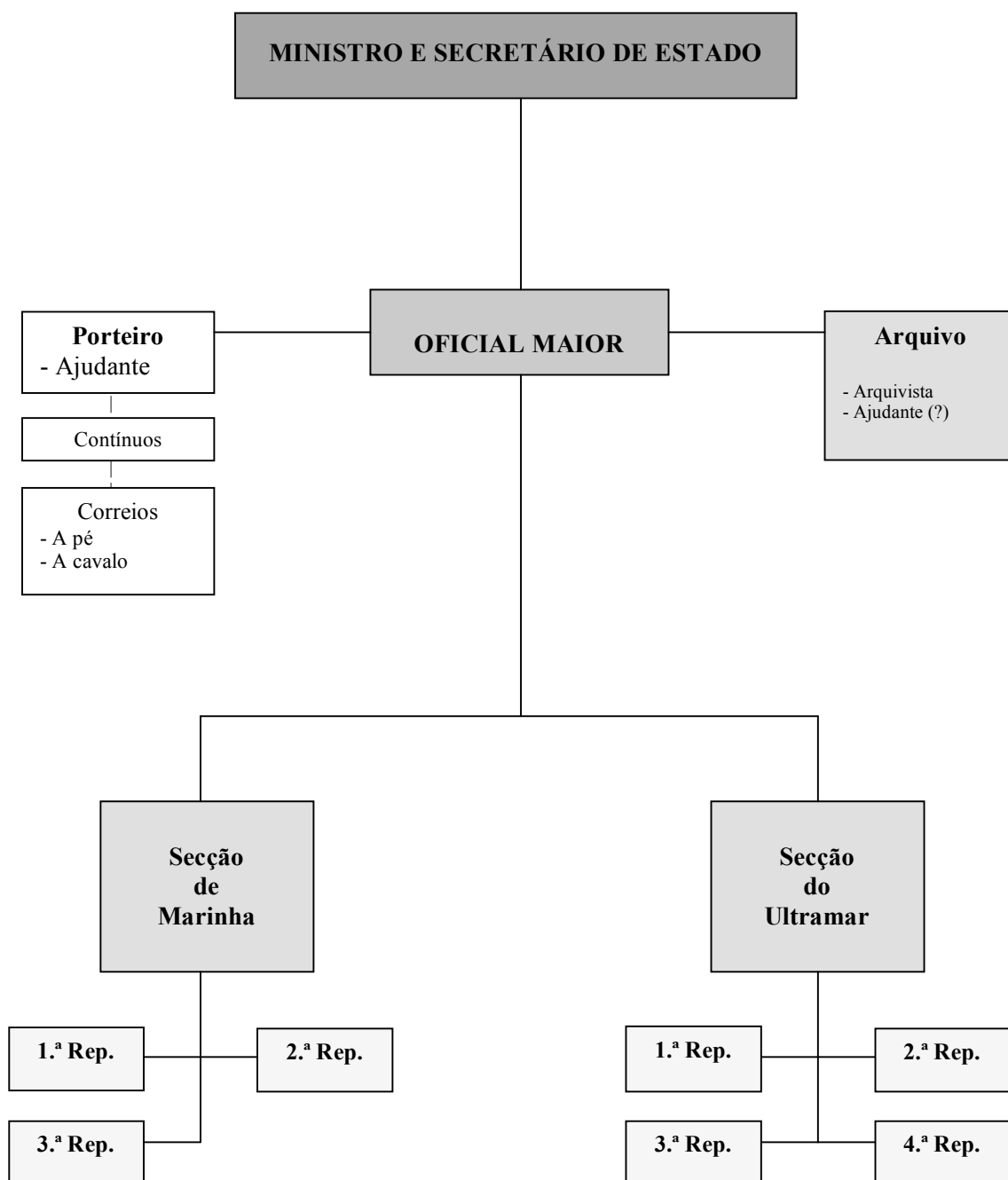
D. 2 de Agosto de 1847

24. Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra (1849-1859)



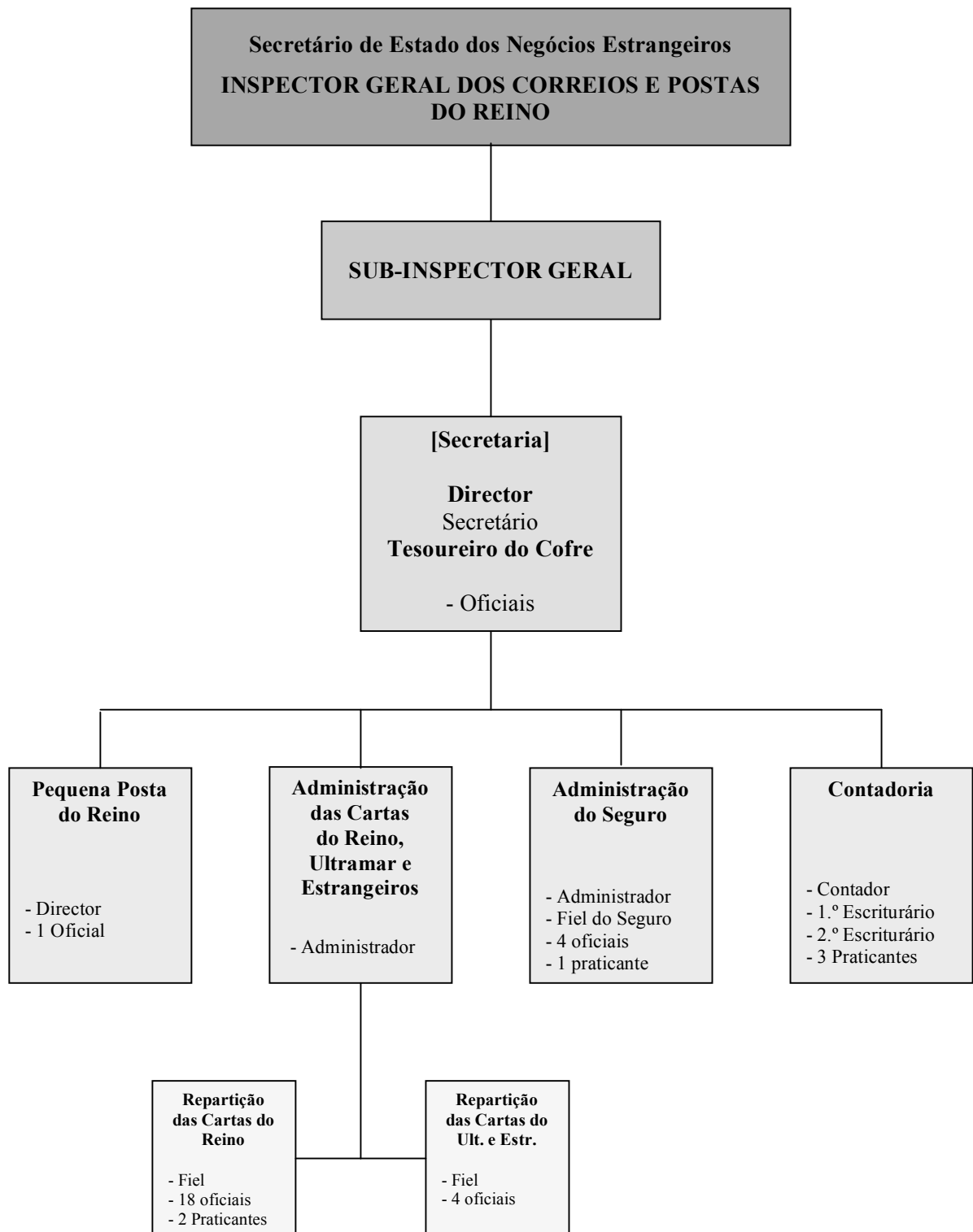
DD. 20 e 27 de Dezembro de 1849

25. Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar (1843-1859)



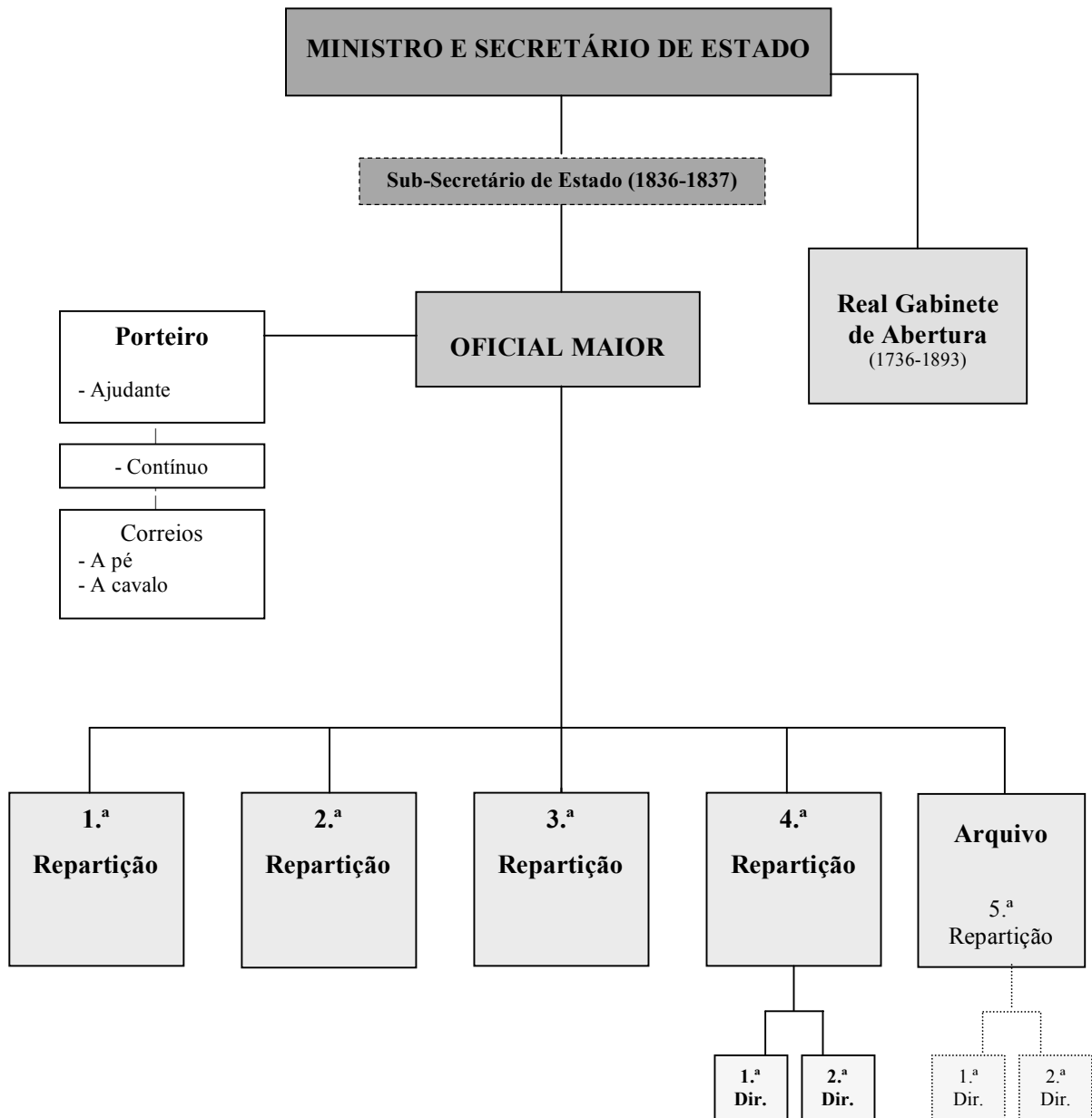
Decreto de 15 de Fevereiro de 1843

26. Administração dos Correios e Postas do Reino (1821-1836)



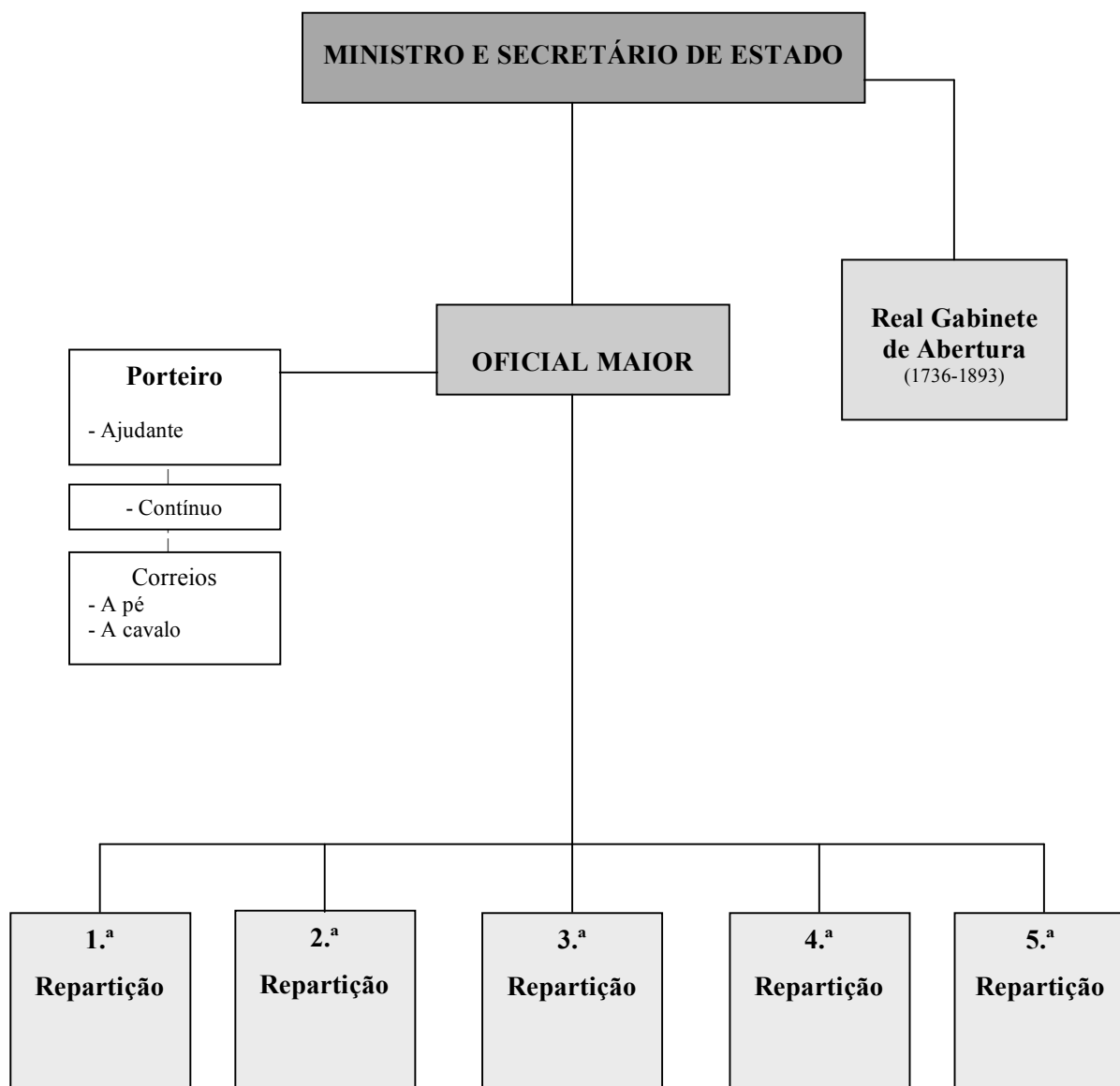
Decreto de 13 de Agosto de 1824

27. Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros (1835-1840)



P. 14 de Junho de 1837.
□ - “Projecto de Regulamento”, 1835, in IAN/TT, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Liv. 365.

28. Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros (1840-1859?)



D. 17 de Junho de 1840

Anexo 3 – Lista Nominal dos Empregados das Secretarias de Estado **na primeira metade do século XIX**

A tabela que se segue resume os dados que foram recolhidos para cada empregado dos serviços centrais das secretarias de Estado. Os nomes e carreiras das empregados são provenientes dos *Almanaques* que existem para a primeira metade do século XIX:

- *Almanach de Lisboa*, Lisboa, Impressão Régia, 1782-1783, 1786-1800, 1802-1803, 1805, 1807-1810, 1812, 1814, 1817, 1820 e 1823.

- *Almanach Português*, Lisboa, Impressão Régia, 1825 e 1826.

- *Almanak Estatístico de Lisboa*, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, Morandiana e Typografia do Gratis, 1837-41, 1843, 1848, 1851 e 1853.

As carreiras foram completadas, para a segunda metade do século, com os dados existentes nas *Relações Nominais por Ministérios dos Empregados do Estado*, para os anos de 1857, 1862 e 1867 e no *Almanach Burocrático Geral, Distrital, e Concelhio para 1876*, Lisboa, Empresa Editora Carvalho e C.^a, 1875.

Sempre que possível, completou-se os dados dos empregados com informação obtida noutras fontes, nomeadamente no *Livro Mestre da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra*.

Na tabela incluíram-se os nomes de todos os empregados referidos nos ditos *Almanaques*, por ordem alfabética, a(s) Secretaria(s) de Estado onde serviram [SE], se foram empregados no governo do Rio de Janeiro entre 1808 e 1821 [RJ], as categorias em que foram nomeados e promovidos [Carreira (categorias)], os anos em que eram referidos nas fontes [Carreira (datas)], e o total de anos de carreira [Total anos].

Na coluna SE, utilizaram-se as abreviaturas das respectivas secretarias de Estado, listadas no início deste trabalho.

Relativamente à carreira, foram definidas três grandes classes: Burocráticos; Porteiros; Menores; e Adidos e temporários. No que toca aos empregados burocráticos, optou-se por incluir as suas categorias através das seguintes iniciais: A2 (amanuense de segunda classe); A1 (amanuense de primeira); Og (oficial graduado); O (oficial ordinário); OMg (oficial maior graduado); OM (oficial maior efectivo). A progressão na carreira foi, por conseguinte, indicada através da ordenação das respectivas letras. Os “Porteiros” incluem os ajudantes de porteiro. Os “Menores” são compostos por correios e contínuos, incluídos muito irregularmente nos referidos *Almanaques*. O mesmo se aplica no que respeita aos empregados “adidos e temporários”.

O total de anos de carreira refere-se geralmente ao total de número de anos referidos nos *Almanaques*, pelo que os valores indicados serão sempre uma estimativa, por baixo, do total de anos de carreira efectivo de cada empregado.

NOMES	SE	RJ	Carreira (categorias)	Carreira (datas)	Total anos
1. Agostinho da Silva	SENEJ		Burocrático O	1835-1876	42
2. Agostinho de Jacob de Abreu e Oliveira	SENF		Burocrático O	1803-1826	24
3. Agostinho José da Fonseca	SENE		Menor	1848-1862	15
4. Agostinho José Maria do Vale	SENR		Burocrático A21O	1841-1876	36
5. Albano Antero da Silveira Pinto	SENR / MOP		Burocrático A1O	1843-1866	24
6. Alberto José Tavares	SENG		Adidos e temporários	1826	1
7. Alexandre António Vandelli	SENEJ		Burocrático A1	1826	1
8. Alexandre Caetano Miguel Gervazone	SENMU		Burocrático A2	1837	1
9. Alexandre Nunes Leal de Gusmão	SENG		Burocrático A2	1823-1826	4
10. Alexandre Rodrigues Ferreira	SENMU		Burocrático O	1795-1814	20
11. Ambrósio Gregório Pereira	SENEG / SENG		Burocrático O	1814-1826	13
12. Anastácio José Pedroso	SENEG / SENEJ		Burocrático A1O	1812-1826	15
13. André Joaquim Ramalho e Sousa	SENEJ		Burocrático OOMg	1823; 1848-1853	7
14. Anselmo de Sousa Machado Correia de Melo	SENR		Adidos e temporários	1839-1862	24
15. Anselmo Honorato Coelho Ferreira	SENE		Burocrático A1Og	1837-1857	21
16. Anselmo Magno de Sousa Pinto	SENF		Burocrático OOMg	1803-1841	39
17. António Alexandre de Carvalho	SENMU		Menor	1840-1862	23
18. António Augusto de Torres Cortez	SENF		Burocrático A2	1837-1851	15
19. António Calisto Orlandi	SENEJ		Burocrático A1	1826	1
20. António Cândido Ferreira de Carvalho	SENG		Burocrático A21O	1835-1866	32
21. António da Silva Freire de Andrade Paizinho	SENR / SENEJ		Burocrático O	1814-1826	13
22. António de Araújo Travassos	SENF		Burocrático O	1803-1820	18
23. António de Campos Casais	SENE / SENF		Menor	1832; 1848-1866	20
24. António de Reboredo	SENR		Burocrático OOM	1823-1866	44
25. António de Sá e Melo	SENG		Burocrático A2	1838-1851	14
26. António Ezequiel de Lima	SENG		Burocrático A1O	1823-1869	47
27. António Fernandes Couto	SENG		Burocrático A1	1825-1826	2
28. António Firmino Martins	SENF		Burocrático A2	1837-1841	5

A Cultura Burocrática Ministerial
Repartições, Empregados e Quotidiano das Secretarias de Estado na primeira metade do século XIX

29.	António Fortunato Rodrigues Lavaredas	SENE	Burocrático A21O	1824-1848	25
30.	António Garcia	SENR	Menor	1840-1848	9
31.	António Gomes Segurado	SENEJ	Burocrático O	1833-1862	30
32.	António Henrique de Morais	SENR	Burocrático A1O	1825-1826	2
33.	António Joaquim de Morais	SENEG	Burocrático OM	1782-1807	26
34.	António Joaquim de Morais Ribeiro	SENG	Burocrático A21O	1833-1866	34
35.	António Joaquim de Sousa Monteiro	SENG	Burocrático A2	1838-1857	20
36.	António Joaquim de Torres Mangas	SENR	Burocrático O	1835-1843	9
37.	António Joaquim Gomes de Oliveira	SENEJ / SENE	Burocrático OOM	1825-1848	24
38.	António Joaquim Maciel	SENG	Adidos e temporários	1826	1
39.	António Joaquim Ribeiro, Capitão	SENG	Burocrático A2	1825-1826	2
40.	António Jorge de Oliveira Lima	SENMU	Burocrático OOMg	1837-1862	26
41.	António José Cândido da Cruz	SENR	Burocrático A1OOMg	1835-1853	19
42.	António José Colffs Guimarães	SENR	Burocrático A2	1826	1
43.	António José da Silva Lisboa	SENR / SENEJ	Burocrático A21	1820-1826	7
44.	António José da Silva Milheiros	SENMU	Burocrático A1Og	1837-1843	7
45.	António José de Miranda	SENE / SENR	Menor	1833; 1840-1862	24
46.	António José de Torres Pereira	SENG / SENR	Burocrático A21O	1837-1876	40
47.	António José Dique da Fonseca	SENR	Burocrático A21OOMg	1835-1857	23
48.	António José Dique da Fonseca Júnior	SENR	Burocrático A1O	1843-1866	24
49.	António José Ferreira	SENR	Menor	1835-1841	7
50.	António José Gomes	SENG	Burocrático A2	1825-1826	2
51.	António José Maria Campelo	SENMU	Burocrático OOM	1820-1851	32
52.	António José Maria de Brito	SENR	Burocrático O	1820-1826	7
53.	António José Ramay	SENEG / SENF	Burocrático A1O	1812-1826	15
54.	António José Ribeiro	SENF	Burocrático OOMg	1837-1866	30
55.	António Júlio da Silva Pereira	SENF	Burocrático OOMg	1848-1851	4
56.	António Justino Machado de Morais	SENMU	Burocrático A1OOMg	1837-1857	21
57.	António Luís Alves	SENR	Adidos e temporários	1838-1848	11
58.	António Luís Branco	SENR	Porteiro	1835-1851	17
59.	António Luís de Oliveira Mascarenhas	SENR	Burocrático A1Og	1826-1853	28
60.	António Maria Campelo	SENMU	Burocrático A1OOM	1837-1876	40
61.	António Maria Gentil	SENEJ	Burocrático OOMg	1833-1866	34

62.	António Maria Gomes	SENG		Burocrático A21O	1833-1876	44
63.	António Maria Moreira	SENMU		Burocrático A21O	1823-1826	4
64.	António Maximino Dulac	SENR / SENEJ		Burocrático OOMg	1794-1820; 1825-1848	51
65.	António Maximino Dulac	SENR		Burocrático A21O	1839-1862	24
66.	António Máximo Cobeiro de Azevedo Gentil	SENR		Burocrático A21O	1835-1866	32
67.	António Mazziotti	SENF		Burocrático OOMg	1803-1841	39
68.	António Miguel Bordalo Pinheiro	SENG		Burocrático A21O	1833-1866	34
69.	António Pedro de Carvalho	SENMU		Burocrático OOMg	1837-1876	40
70.	António Pedro de Moraes	SENEG		Burocrático O	1800-1807	8
71.	António Pereira	SENMU		Menor	1840-1853	14
72.	António Pereira de Figueiredo	SENR		Burocrático O	1800-1826	27
73.	António Pereira dos Reis	SENEJ		Burocrático A21OOMg	1822-1848	27
74.	António Pereira Leitão	SENEJ		Burocrático A21	1835-1857	23
75.	António Pimentel de Macedo	SENG		Burocrático O	1838-1862	25
76.	António Pinto de Rezende	SENR		Porteiro	1823	1
77.	António Ribeiro Neves Júnior	SENMU		Burocrático A1Og	1837-1857	21
78.	António Rodrigues Resoluto	SENE		Menor	1840-1862	23
79.	António Urbano de Faria	SENG		Burocrático A2	1839-1862	24
80.	António Valdez	SENE		Burocrático A2	1838-1841	4
81.	António Xavier	SENR		Menor	1840-1841	2
82.	António Xavier de Abreu Castelobranco	SENEG / SENE		Burocrático OOMg	1816-1820; 1825 -1831	12
83.	António Xavier de Andrade Botelho Torresão	SENG		Burocrático A2	1823-1826	4
84.	António Xavier de Brito	SENMU / SENE		Burocrático O	1818-1830; 1843-1857	28
85.	Augusto de Faria	SENMU / MOP		Burocrático A21O	1843-1866	24
86.	Augusto do Vale	SENR		Burocrático A1O	1839-1848; 1853	11
87.	Augusto Peixoto	SENE		Burocrático A21Og	1838-1848	11
88.	Aires António de Sales Ribeiro	SENMU		Burocrático O	1800-1825	26
89.	Aires António de Sales Ribeiro	SENF		Burocrático A21O	1843-1876	34
90.	Aires Barbosa de Figueiredo de Almeida Cardoso	SENEG / SENF		Burocrático A1O	1814-1826	13
91.	Bartolomeu da Nóbrega Baldaque	SENR		Burocrático A1O	1823-1857	35
92.	Bartolomeu dos Mártires Dias e Sousa	SENEJ		Burocrático OOMg	1832-1857	26
93.	Bento António de Azevedo Monteiro e Almada	SENF		Burocrático A1O	1823-1826	4
94.	Bento da Silva Lisboa	SENEG / SENE	X	Burocrático O	1812-1823	12

95.	Bernardino de Sena	SENE		Burocrático O	1837-1857	21
96.	Bernardo António de Figueiredo	SENG		Burocrático A21O	1822-1857	36
97.	Bernardo Augusto Goularde	SENEG / SENG		Burocrático A1O	1820-1826	7
98.	Bernardo João da Mata Goularde	SENEG / SENG		Burocrático OOMg	1800-1826	27
99.	Caetano Alberto de Mendonça	SENG		Burocrático A1	1823-1825	3
100.	Caetano Alberto Machado	SENG		Burocrático A2	1836-1847	12
101.	Caetano Alberto Orlandi	SENG		Burocrático A21O	1825-1864	40
102.	Caetano Eduardo de Macedo e Lemos	SENR		Burocrático A21	1823-1825	3
103.	Caetano José da Costa	SENG		Burocrático A1	1823-1859	37
104.	Caetano José Ribeiro	SENMU		Burocrático OOMg	1790-1814	25
105.	Caetano Xavier Dinis Júnior	SENF		Burocrático A21O	1837-1866	30
106.	Cândido de Sousa	SENE		Menor	1832-1848	17
107.	Cândido José de Sousa	SENEG / SENEJ		Burocrático A1O	1812-1826	15
108.	Cândido José Pereira da Silva Pessoa	SENEJ		Burocrático A1	1823	1
109.	Cândido José Xavier Dias da Silva	SENR		Burocrático O	1805-1807	3
110.	Cândido Lázaro de Moraes Soares	SENEG / SENG	X	Burocrático OOMg	1803-1820; 1825-1826	20
111.	Carlos Augusto Dias	SENF		Burocrático Og	1837	1
112.	Carlos Bento da Silva	SENF		Burocrático A1O	1837-1848	12
113.	Carlos Joaquim Pinheiro	SENF		Burocrático A21OOMg	1838-1876	39
114.	Carlos Pedro Moniz Pereira Pato	SENG		Burocrático A2	1823-1845	23
115.	Carlos Possolo de Sousa	SENG		Burocrático A21O	1833-1872	40
116.	Casimiro Maria Parrela, Conselheiro	SENF		Burocrático OM	1828-1837; 1848-1857	20
117.	Casimiro Simões Margiochi	SENMU		Burocrático A2	1848-1853	6
118.	Cristiano José de Carvalho	SENEJ		Burocrático O	1833-1857	25
119.	Custódio Firmo Rodrigues	SENG		Adidos e temporários	1848-1876	29
120.	Cipriano António Correia de Sá	SENF		Burocrático A21Og	1837-1853	17
121.	Dinis Maria de Figueiredo	SENR		Burocrático A1	1826	1
122.	Diogo Augusto Belinge	SENEJ		Burocrático A1	1823	1
123.	Diogo Augusto de Castro Constâncio	SENR		Burocrático A2	1826	1
124.	Diogo Coutinho Bravo da Fonseca	SENG		Burocrático A2	1823-1826	4
125.	Diogo José de Oliveira Silva Carneiro	SENF		Burocrático OOMg	1837-1851	15
126.	Diogo José Seromenho	SENR		Burocrático OOMg	1805-1820; 1825-1837	29
127.	Diogo Saturnino da Mota Manso	SENEJ		Burocrático A21	1825-1826	2

128.	Diogo Tomás Seromenho	SENR / MOP	Burocrático A21O	1843-1866	24
129.	Diogo Wren	SENEG / SENE	Menor	1803-1829	27
130.	Dionísio Caetano de Almeida e Silva	SENR	Burocrático O	1820-1826	7
131.	Domingos de Abreu Metrass	SENF	Menor	1848	1
132.	Domingos José de Serpa e Azevedo	SENG / SENR	Burocrático A21O	1825-1866	42
133.	Domingos Tavares Trigueiros de Carvalho	SENEJ	Burocrático A21O	1848-1862	15
134.	Domingos Xavier de Andrade	SENR	Burocrático O	1790-1817	28
135.	Eduardo Augusto de Sousa	SENMU	Burocrático A21O	1848-1876	29
136.	Eduardo de Faria	SENF	Burocrático A2	1838-1843	6
137.	Eduardo de Sá e Vasconcellos	SENEJ	Burocrático A2	1837-1838; 1840-1851	13
138.	Eduardo Germack Possolo	SENMU	Burocrático A1	1837-1843	7
139.	Elisário Augusto Loforte	SENF	Burocrático A21	1838-1848; 1853-1866	25
140.	Eloy Evangelista Peixoto	SENG	Adidos e temporários	1848	1
141.	Emílio Aquiles Monteverde	SENE	Burocrático A21OOM	1822-1876	55
142.	Ernesto Augusto da Costa Ricci	SENG / SENM	Burocrático A21O	1833-1862	30
143.	Ernesto Augusto de Paiva Pereira	SENE	Adidos e temporários	1843	1
144.	Ernesto de Faria	SENF / MOP	Burocrático OOMg	1837-1862	26
145.	Ernesto Germach Possolo	SENMU	Burocrático A2	1848-1876	29
146.	Estanislau António Penaguião	SENEG / SENF	Burocrático O	1814-1826	13
147.	Estêvão de Assis e Sousa Clington	SENMU	Burocrático A1O	1837-1876	40
148.	Eusébio Francisco de Almeida	SENR	Burocrático O	1803-1805	3
149.	Eusébio de Freitas Rego	SENG	Burocrático A2	1827-1854	28
150.	Feliciano de Oliveira	SENR	Burocrático O	1800-1820	21
151.	Feliciano Jorge da Silva	SENMU	Porteiro	1782-1817	36
152.	Feliciano Marques Perdigão	SENR	Burocrático O	1795-1805	11
153.	Félix António de Xavier	SENR	Burocrático A21O	1826-1862	37
154.	Fernando de Seixas de Brito Bittencourt	SENG	Burocrático A2	1837	1
155.	Fernando José António Alvares	SENR	Burocrático O	1803-1814	12
156.	Filipe Carlos da Cunha Souto e Matos	SENR / SENEJ	Burocrático O	1803-1820; 1825	19
157.	Filipe da Rocha Gameiro de Mendonça Pessanha	SENMU	Burocrático A1	1826-1843	18
158.	Filipe José Stockler	SENEG	Burocrático O	1803-1820	18
159.	Filipe Maria Ribeiro	SENE	Menor	1839-1857	19
160.	Filipe Roberto da Silva Stockler	SENMU	Burocrático A21O	1843-1876	34

A Cultura Burocrática Ministerial
Repartições, Empregados e Quotidiano das Secretarias de Estado na primeira metade do século XIX

161.	Filipe Vaz de Carvalho e Sampaio	SENF	Burocrático O	1803-1817	15
162.	Firmo Augusto Pereira Marecos	SENG	Burocrático A21O	1833-1876	44
163.	Francisco Alvares de Assis	SENG	Burocrático A2	1823-1826	4
164.	Francisco António de Freitas	SENG	Adidos e temporários	1848	1
165.	Francisco António Dias	SENG	Burocrático A2	1834-1841	8
166.	Francisco Carlos de Assiz	SENE	Menor	1823-1826	4
167.	Francisco Cloutz Wanzeller	SENR	Burocrático O	1803-1807	5
168.	Francisco de Borja Mena	SENR	Burocrático O	1837-1848; 1853-1866	26
169.	Francisco de Meneses de Brito do Rio, D.	SENE	Burocrático O	1848	1
170.	Francisco de Moraes	SENG	Burocrático A21O	1822; 1834-1866	34
171.	Francisco de Paula Barreto da Veiga Pinto	SENEJ	Burocrático A21O	1839-1862	24
172.	Francisco de Paula Homem de Carvalho	SENG	Burocrático A2	1825-1826	2
173.	Francisco de Paula Melo	SENE	Burocrático A1O	1837-1866	30
174.	Francisco de Sales e Brito	SENG	Burocrático A2	1834-1847	14
175.	Francisco Delaage	SENMU	Burocrático O	1790-1805	16
176.	Francisco Joaquim da Costa e Silva	SENE	Adidos e temporários	1843-1848	6
177.	Francisco Joaquim de Aguiar	SENG	Burocrático A2	1834-1846	13
178.	Francisco Joaquim Picheleiro	SENR	Menor	1848-1857	10
179.	Francisco José de Oliveira	SENR	Burocrático O	1790-1820	31
180.	Francisco José de Paiva Pereira	SENE	Burocrático A21O	1833-1843	11
181.	Francisco José dos Santos	SENR	Burocrático A1O	1826-1837	12
182.	Francisco José Freire de Macedo	SENR	Burocrático A2	1841	1
183.	Francisco José Lopes da Cunha	SENE	Burocrático A2	1823	1
184.	Francisco José Maria de Brito, Commissário Geral das Relações commerciaes na Bélgica	SENR	Burocrático O	1790-1817	28
185.	Francisco José Teixeira	SENR	Menor	1848-1866	19
186.	Francisco Ladislau Alvares de Andrade	SENE / SENG	Burocrático Og	1837-1841; 1848	6
187.	Francisco Manuel da Silveira	SENF	Menor	1848	1
188.	Francisco Maria Cardoso Leone	SENG	Adidos e temporários	1848	1
189.	Francisco Maria da Costa Cordeiro	SENF	Burocrático A21	1837-1838	2
190.	Francisco Pedro de Moraes	SENG	Burocrático A2	1823-1826	4
191.	Francisco Sodré Pereira (de Lemos Rangel)	SENR	Burocrático O	1814-1820	7
192.	Francisco Sodré Serra	SENG	Burocrático A2	1837-1841; 1848-1853	11
193.	Francisco Teixeira Viegas	SENR	Burocrático A2	1839-1843	5

194.	Francisco Vieira de Abreu	SENEG		Burocrático O	1800-1820	21
195.	Francisco Xavier da Maia Júnior	SENG		Burocrático A21O	1833-1866	34
196.	Francisco Xavier de Noronha Torrezão	SENMU	X	Burocrático O	1800-1820	21
197.	Frederico Carlos Agnello Tallone	SENR		Burocrático A21O	1848-1862	15
198.	Fructuoso Lopes de Carvalho	SENF		Porteiro	1837-1843	7
199.	Gaspar Ângelo Goularde	SENG		Burocrático A2	1823-1826	4
200.	Gaspar da Costa Posser	SENG / SENMU		Burocrático A21O	1823-1826; 1840-1866	31
201.	Gaspar Feliciano de Morais	SENEG / SENR		Burocrático OOM	1790-1826	37
202.	Gaspar Luís de Morais	SENR		Burocrático A1O	1820-1826	7
203.	Germano Alexandre de Queirós Ferreira	SENMU		Burocrático A21O	1820-1826	7
204.	Gervásio José Pacheco de Valadares	SENMU		Burocrático OOMg	1800-1820; 1825-1826	23
205.	Gil Inocência Xavier de Brito	SENEG / SENG		Burocrático O	1803-1826	24
206.	Gonçalo Jaime Aldim	SENR		Burocrático O	1841	1
207.	Gregório da Cruz Guerreiro	SENE		Burocrático A21O	1848-1876	29
208.	Gregório Gomes da Silva	SENEG / SENG		Burocrático OOM	1782-1826	45
209.	Guilherme Cândido Xavier de Brito	SENEG		Burocrático O	1814-1820	7
210.	Guilherme Cipriano de Sousa	SENEG	X	Burocrático O	1803-1805; 1812	4
211.	Guilherme Francisco de Almeida e Silva	SENR		Burocrático OOMg	1805-1853	49
212.	Henrique José Rebelo	SENG		Burocrático A2	1823-1848	26
213.	Henrique Luís Mouchet	SENF		Burocrático O	1825-1826	2
214.	Henrique Maximino Dulac	SENEJ		Burocrático A1O	1833-1876	44
215.	Henrique Pedro da Costa	SENF		Burocrático O	1803-1820	18
216.	Henrique Wanzeller	SENE		Adidos e temporários	1843	1
217.	Hermano Estanislau Orlandi	SENG		Burocrático A21OOMg	1822-1866	45
218.	Hermogénio José de Sequeira	SENE		Burocrático A21O	1824-1828; 1843-1866	29
219.	Inácio Joaquim de Miranda	SENG		Burocrático A1	1823-1848	26
220.	Inácio José de Sá	SENMU		Burocrático A1	1837-1841	5
221.	Isidoro Gomes da Guerra	SENMU		Adidos e temporários	1843-1853	11
222.	Isidoro Inácio Xavier de Azevedo	SENF		Porteiro	1823	1
223.	Jacinto da Silva Mengo	SENE		Burocrático O	1837-1862	26
224.	Jacinto José Martins	SENG		Burocrático A21O	1848-1876	29
225.	Jacob Frederico Torlade Pereira de Azambuja, nos Estados Unidos	SENMU	X	Burocrático O	1820; 1825-1826	3
226.	Jácomo Burrati	SENG		Burocrático A2	1823-1826	4

227.	Januário António Correia	SENG	Burocrático A21	1823-1866	44
228.	Januário Lopes	SENR	Menor	1840-1857	18
229.	Jerónimo João Baptista Ribeiro	SENMU	Burocrático O	1790-1820	31
230.	Jesuíno Ezequiel Martins	SENE	Burocrático A21O	1843-1876	34
231.	João Alexandre Goularde	SENR	Burocrático A2	1826	1
232.	João Alvares Fernandes	SENF	Porteiro	1803-1807	5
233.	João Alves Fragoso	SENF	Menor	1848	1
234.	João António Basto	SENG	Burocrático A2	1823-1826	4
235.	João António Celestino	SENEG / SENG	Burocrático O	1820; 1825-1826	3
236.	João António de Amorim Viana	SENR	Burocrático A21	1835-1862	28
237.	João António Ferreira dos Passos	SENR	Adidos e temporários	1838-1843	6
238.	João António Lobo de Moura	SENR	Burocrático O	1835	1
239.	João António Lopes de Andrade	SENE	Burocrático A21O	1848-1876	29
240.	João Baptista da Silva Leitão Almeida Garrett	SENR	Burocrático O	1822-1823; 1835	3
241.	João Bernardino Luís Rodrigues	SENMU	Burocrático A1O	1826-1839; 1841-1876	50
242.	João Caetano Castanheira	SENEJ	Burocrático A2	1837	1
243.	João Caetano Pato Infante	SENE	Burocrático A21O	1848-1876	29
244.	João Cândido Baptista de Gouveia	SENEJ	Burocrático A1	1823	1
245.	João Carlos Augusto de Carvalho	SENMU	Burocrático A2	1843-1857	15
246.	João Carlos da Costa e Oliveira	SENMU	Burocrático A2	1825-1826	2
247.	João Carlos Mourão	SENG	Burocrático A21O	1823-1836; 1851	15
248.	João Carlos Rodrigues	SENR	Burocrático A2	1823	1
249.	João da Costa Cordeiro	SENF	Burocrático OOMg	1803-1820; 1825-1843	37
250.	João da Costa Moreira	SENR	Menor	1848	1
251.	João da Mata e Silva	SENE	Burocrático A1Og	1837-1866	30
252.	João da Silva Moreira Paisinho	SENR	Burocrático OOMg	1782-1817	36
253.	João de Burgos	SENMU	Menor	1840-1862	23
254.	João de Reboredo	SENR	Burocrático A21Og	1835-1851	17
255.	João de Sousa, Fr.	SENMU	Burocrático O	1795-1812	18
256.	João Emídio de Faria e Lima	SENF	Porteiro	1848-1851	4
257.	João Emídio de Barcelos	SENEG	Porteiro	1803-1820	18
258.	João Ferraz de Macedo	SENR	Adidos e temporários	1838-1848	11
259.	João Filipe da Fonseca	SENMU	Burocrático OOM	1782-1812	31

260.	João Guilherme Ratcliff	SENEJ	Burocrático O	1823	1
261.	João Henriques de Sequeira	SENEG	Burocrático O	1805-1820	16
262.	João Inácio da Cruz	SENMU	Menor	1840-1857	18
263.	João José Lisboa	SENG	Porteiro	1833-1862	30
264.	João José Soares	SENF	Burocrático A2	1839-1843	5
265.	João José Xavier da Silva	SENEJ	Burocrático A21	1823-1826	4
266.	João Luís Cordeiro	SENR	Menor	1840-1841; 1848-1857	11
267.	João Luís de Souto Freitas	SENG	Burocrático A2	1839-1848	10
268.	João Manuel Correia de Aboim	SENR	Burocrático A21	1835-1843	9
269.	João Maria Borges da Silveira	SENF	Burocrático A1	1825-1826	2
270.	João Maria Campelo	SENMU	Burocrático A2	1848	1
271.	João Maria de Torres	SENF	Burocrático A21OOM	1823-1843	21
272.	João Pedro Miguéis de Carvalho e Brito	SENEG / SENE	Burocrático O	1818-1829; 1839-1841	15
273.	João Pereira da Cruz Lima	SENR	Porteiro	1835-1843	9
274.	João Quinn	SENEG	Adidos e temporários	1803-1807	5
275.	João Raimundo de Barcelos	SENEG / SENG	Menor	1814-1826	13
276.	João Skinner Júnior	SENEJ	Burocrático A21	1837-1853	17
277.	João Torcato Soares	SENMU	Burocrático O	1812-1826	15
278.	João Veríssimo dos Santos	SENG	Burocrático A21	1823-1851	29
279.	Joaquim Anastácio Pedroso	SENEJ	Burocrático A2	1823	1
280.	Joaquim António de Moraes Ribeiro	SENR	Burocrático A2	1835-1848	14
281.	Joaquim António Xavier Anes da Costa	SENF	Burocrático OOM	1803-1826	24
282.	Joaquim Augusto da Maia	SENEJ	Burocrático A21O	1835-1848; 1853-1866	28
283.	Joaquim Cardoso da Costa	SENF	Burocrático O	1803-1814	12
284.	Joaquim da Silva Lavaredas	SENE	Adidos e temporários	1848	1
285.	Joaquim de Foyos, P.	SENEG	Burocrático O	1800-1812	13
286.	Joaquim de Miranda Rebelo	SENR	Burocrático O	1790-1820	31
287.	Joaquim de Sousa Fonseca	SENE	Burocrático A1O	1822-1829	8
288.	Joaquim dos Reis Amado	SENR / SENEJ	Burocrático OOMg	1803-1841	39
289.	Joaquim dos Reis Amado Júnior	SENEJ	Burocrático A2	1837	1
290.	Joaquim Estanislau Penaguião	SENG	Burocrático A2	1848-1876	29
291.	Joaquim Fernandes Couto	SENF	Burocrático O	1803-1820; 1825-1826	20
292.	Joaquim Fernandes Couto Júnior	SENF	Burocrático A1	1825-1826	2

A Cultura Burocrática Ministerial
Repartições, Empregados e Quotidiano das Secretarias de Estado na primeira metade do século XIX

293.	Joaquim Ferreira dos Santos	SENR	Adidos e temporários	1848	1
294.	Joaquim Francisco de Sá e Vasconcelos	SENEJ	Burocrático A21	1835-1848	14
295.	Joaquim Francisco Picheleiro	SENR	Menor	1835-1841	7
296.	Joaquim Gonçalves Macieira	SENR	Burocrático A2	1848-1851	4
297.	Joaquim Gregório Bastos	SENG	Adidos e temporários	1848	1
298.	Joaquim Guilherme da Costa Posser	SENR	Burocrático OOM	1782-1820	39
299.	Joaquim Guilherme da Costa Posser	SENMU	Burocrático O	1803-1826	24
300.	Joaquim Helidoro da Cunha Soares	SENF	Burocrático A2	1837-1843	7
301.	Joaquim Inácio de Almeida Amado	SENE	Porteiro	1832-1876	45
302.	Joaquim José Anastácio Pedroso	SENEJ	Burocrático A1O	1825-1826	2
303.	Joaquim José Cavalcante de Albuquerque Lino	SENMU	Burocrático OOMg	1805-1826	22
304.	Joaquim José de Faria	SENMU	Menor	1840-1843	4
305.	Joaquim José de Torres	SENE	Burocrático O	1839-1857	19
306.	Joaquim José Ferreira Pinto da Fonseca Teles	SENR	Burocrático OOM	1826-1857	32
307.	Joaquim José Pedro Lopes	SENE	Burocrático O	1823-1832	10
308.	Joaquim José Pereira	SENG	Burocrático A2	1836-1862	27
309.	Joaquim Lourenço Arijões	SENG	Burocrático A2	1848-1866	19
310.	Joaquim Manuel Constâncio	SENR	Burocrático OOMg	1805-1823; 1826-1857	51
311.	Joaquim Manuel Correia Garção	SENEG	Burocrático OOMg	1782-1800; 1814-1817	23
312.	Joaquim Manuel de Faria e Lima (Abreu)	SENG	Burocrático A2	1823-1826	4
313.	Joaquim Maria Correia	SENEJ	Burocrático A21O	1832-1876	45
314.	Joaquim Maria da Costa Cordeiro	SENR	Burocrático A21O	1837-1876	40
315.	Joaquim Maria da Fonseca Colaço	SENR	Burocrático A21O	1826-1866	41
316.	Joaquim Máximo Correia Lage	SENR	Porteiro	1848-1866	19
317.	Joaquim Monteiro	SENG	Adidos e temporários	1848	1
318.	Joaquim Pedro Cardoso Casado Giraldes, Cônsul Geral em Génova	SENE	Burocrático Og	1839-1841	3
319.	Joaquim Pedro da Costa	SENMU	Burocrático O	1795-1820; 1825-1843	45
320.	Joaquim Pedro da Silva Paz	SENE	Burocrático A1Og	1843-1857	15
321.	Joaquim Pedro Xavier	SENF	Menor	1848	1
322.	Joaquim Pinheiro da Silva	SENF	Burocrático OOMg	1837-1843	7
323.	Joaquim Vitor da Silva Teixeira de Gusmão	SENEJ	Burocrático A21	1837-1857	21
324.	Joaquim Xavier Anes da Costa	SENEG / SENE	Burocrático O	1815-1833	19
325.	Joaquim Xavier de Castro Melo Brito	SENR	Adidos e temporários	1848-1866	19

326.	Jorge César de la Figanière	SENG / SENE		Burocrático A21O	1833-1876	44
327.	Jorge Lizardo Xavier de Brito	SENMU		Burocrático A21O	1837-1866	30
328.	Jorge Manders, Cônsul em Corck	SENE		Burocrático O	1839-1841	3
329.	Jorge Oom	SENG		Burocrático A21O	1822-1876	55
330.	Jorge Wanzeller	SENG		Burocrático O	1834-1844	11
331.	José Agostinho de Sousa	SENEG		Burocrático O	1812-1820	9
332.	José Amado Gréhon, em Napoles	SENR		Burocrático O	1826	1
333.	José Anastácio da Costa e Sá	SENF / SENMU		Burocrático O	1803-1820	18
334.	José António Correia Canas	SENE		Menor	1832-1841	10
335.	José António David Henriques	SENG		Adidos e temporários	1839; 1843-1848	7
336.	José António do Vale	SENR		Burocrático A1O	1823; 1835-1843	10
337.	José António dos Santos Branco	SENEG		Burocrático O	1790-1817	28
338.	José António Soares Leal	SENE		Burocrático A21Og	1833-1841	9
339.	José Apolinário Dantas	SENF		Burocrático O	1848-1866	19
340.	José Albino Barbosa de Araújo	SENR	X	Burocrático OOM	1820-1843	24
341.	José Basílio Rademaker, Conselheiro	SENEG / SENE		Burocrático OOM	1820-1826	7
342.	José Bernardes de Castro	SENEG	X	Burocrático O	1805-1817	13
343.	José Cardoso da Costa	SENG		Burocrático A1	1823-1826	4
344.	José Carlos de Freitas Jácomo	SENG		Burocrático A2	1837-1838	2
345.	José Carlos Mourão	SENG		Burocrático Og	1837-1848	12
346.	José Carlos Rodrigues Sete	SENR		Burocrático A21O	1843-1876	34
347.	José Claudino Velez da Silveira	SENG		Burocrático A1	1823-1826	4
348.	José Custódio da Costa Louraça	SENG		Burocrático A1O	1834-1862	29
349.	José Cipriano de Carvalho	SENEJ		Porteiro	1826	1
350.	José da Cruz Seabra	SENF		Burocrático O	1825-1826	2
351.	José da Pena	SENR		Burocrático A2	1837	1
352.	José da Silva Sant'Anna	SENF		Menor	1848-1851	4
353.	José da Silva Vieira	SENG		Burocrático O	1825-1826	2
354.	José de Barros e Macedo	SENG		Burocrático A2	1823-1826	4
355.	José de Santo António Moura, Fr.	SENMU / SENE		Burocrático O	1800; 1812-1820; 1823-1826; 1839	15
356.	José de Sousa	SENF		Menor	1848	1
357.	José de Sousa Pinto de Magalhães	SENR		Burocrático O	1825-1826	2
358.	José Egidio Alvares de Almeida	SENR	X	Burocrático O	1795-1817	23

359.	José Ernesto da Silva Pessoa	SENF		Burocrático O	1848-1853	6
360.	José Ferreira da Silva	SENEG / SENE	X	Porteiro	1808-1841	34
361.	José Francisco May	SENF		Porteiro	1825-1826	2
362.	José Frederico de Assis e Costa	SENG		Burocrático O	1825-1826	2
363.	José Frederico Marecos	SENR		Burocrático O	1835	1
364.	José Galdes Pinto de Queirós	SENR		Burocrático A21	1826-1830	5
365.	José Gonçalves Vivas	SENR		Menor	1840-1857	18
366.	José Guilherme Lima	SENEG / SENE		Burocrático O	1820; 1825-1826; 1839-1841	6
367.	José Inácio de Gouveia	SENEJ		Burocrático O	1833-1853	21
368.	José Inácio de Leiva	SENG		Adidos e temporários	1826; 1839; 1848	23
369.	José Joaquim Alves	SENG		Menor	1840-1876	37
370.	José Joaquim Anastácio Pedroso	SENEG		Burocrático O	1820	1
371.	José Joaquim Carneiro de Campos	SENF / SENR	X	Burocrático OOM(RJ)	1803-1820	18
372.	José Joaquim Coelho de Campos	SENR		Burocrático OOMg	1835-1857	23
373.	José Joaquim da Silva e Freitas	SENEG / SENMU	X	Burocrático OOM	1803-1820; 1825-1826	24
374.	José Joaquim de Andrade	SENR		Burocrático A2	1826	1
375.	José Joaquim de Carvalho e Sequeira	SENR		Burocrático OOMg	1825-1826	2
376.	José Joaquim de Mesquita	SENF		Burocrático O	1848	1
377.	José Joaquim de Miranda Rebelo	SENEG / SENE		Burocrático OOMg	1803-1820	18
378.	José Joaquim Louro da Silva	SENEG		Burocrático O	1790-1820	31
379.	José Joaquim Pereira de Sampaio	SENMU		Porteiro	1837-1862	26
380.	José Joaquim Rafael do Vale	SENEG / SENG		Burocrático O	1814-1832; 1839-1840; 1843-1857	36
381.	José Joaquim Wenceslau Leal	SENG		Adidos e temporários	1848	1
382.	José Joaquim Xavier de Brito	SENEG / SENMU	X	Burocrático O	1812-1820; 1825-1826	11
383.	José Leite	SENMU		Adidos e temporários	1826	1
384.	José Lício Possidónio Massa	SENMU		Porteiro	1812-1853	42
385.	José Lopes Fonseca	SENEJ		Burocrático A1	1837	1
386.	José Luís de Brito	SENG		Menor / Porteiro	1839-1876	38
387.	José Luís Maria de Andrade Bessa	SENG		Adidos e temporários	1826	1
388.	José Luís Pinto de Queirós	SENG / SENE		Burocrático O	1821-1829	9
389.	José Manuel de Moraes	SENEJ		Porteiro	1833-1857	25
390.	José Manuel Guerreiro de Amorim	SENE		Burocrático A1O	1848-1866	19
391.	José Manuel Guerreiro Lima (o mesmo do anterior?)	SENE		Burocrático A2	1840-1843	4

392.	José Manuel Plácido de Moraes	SENMU	X	Burocrático OOM	1800-1820; 1825-1826	23
393.	José Maria	SENMU		Menor	1848-1857	10
394.	José Maria Alves Branco	SENG		Burocrático A1O	1843-1866	24
395.	José Maria Baptista Coelho	SENG		Burocrático A2	1840-1848	9
396.	José Maria Catelan	SENG		Burocrático A2	1823	1
397.	José Maria da Silva	SENEJ		Adidos e temporários	1843-1862	20
398.	José Maria de Abreu	SENF		Burocrático O	1803-1826	24
399.	José Maria de Barcelos	SENG		Burocrático A1OOM	1832-1876	45
400.	José Maria de Carvalho Pires	SENMU		Burocrático O	1823-1825	3
401.	José Maria de Sales Ribeiro	SENEG / SENE		Burocrático O	1814-1826	13
402.	José Maria de Sousa Monteiro	SENMU		Burocrático A1O	1848-1876	29
403.	José Maria Inácio da Costa Freire	SENEG		Burocrático O	1814	1
404.	José Maria Nogueira	SENMU		Menor	1840-1843	4
405.	José Maria Pereira de Carvalho	SENMU		Burocrático O	1820	1
406.	José Maria Tréner	SENMU		Burocrático O	1805-1820; 1825-1826	18
407.	José Martiniano da Silva Vieira	SENG		Burocrático A2	1825-1826	2
408.	José Mendes Ribeiro	SENR		Burocrático Og	1835	1
409.	José Nunes de Carvalho, em Londres	SENE		Burocrático O	1824-1827	4
410.	José Pedro da Costa Moya Vilas-Boas	SENMU		Burocrático O	1800-1820	21
411.	José Pedro da Silva	SENMU		Menor	1837-1853	17
412.	José Pedro do Cabo	SENG / SENE		Burocrático A2	1824-1830	7
413.	José Pedro do Couto	SENEJ		Burocrático A2	1837-1857	21
414.	José Pedro dos Santos	SENF		Menor	1837-1853	17
415.	José Pedro Gonçalves Lamarão	SENF		Menor	1848	1
416.	José Pedro Seromenho	SENR		Burocrático A21O	1835-1866	32
417.	José Pedro Tomás	SENMU		Burocrático O	1812-1843	32
418.	José Ricardo Ferreira	SENF		Menor	1848	1
419.	José Rodrigues de Faria	SENF		Menor	1848	1
420.	José Silvestre de Andrade (Júnior)	SENG		Burocrático A21OOMg	1823-1866	44
421.	José Tavares de Macedo	SENMU		Burocrático O	1848-1876	29
422.	José Teotónio da Costa Posser	SENMU		Burocrático OOM	1782-1814	33
423.	José Teotónio da Costa Posser	SENMU		Burocrático O	1812-1826	15
424.	José Veríssimo da Silva	SENE		Burocrático A1OOMg	1822-1848	27

425.	José Vicente de Noronha Torrezão	SENMU	X	Burocrático O	1800-1820	21
426.	José Vitorino da Costa Freire	SENEG		Burocrático O	1800-1814	15
427.	José Vital Gomes de Sousa	SENG		Adidos e temporários	1826	1
428.	José Xavier de Azevedo	SENR		Menor	1835-1857	23
429.	Julião Martinho Real	SENE		Menor	1840	1
430.	Júlio Firmino Júdice Bicker	SENE		Burocrático A21O	1837-1876	40
431.	Júlio Hogan	SENR		Burocrático A2	1841	1
432.	Justiniano Luís da Mota	SENE		Burocrático A2	1843	1
433.	Lázaro Pereira da Silva	SENG		Burocrático A2	1823-1825	3
434.	Leonardo António Gonçalves Bastos	SENMU	X	Burocrático OOMg	1800-1807; 1820	9
435.	Leonardo Augusto da Costa	SENG		Burocrático A2	1839-1848	10
436.	Lourenço António de Araújo e Sousa	SENMU		Burocrático OOM	1795-1820; 1825-1826	28
437.	Lourenço António de Freitas Azevedo Falcão	SENF		Burocrático O	1803-1823	21
438.	Lourenço José da Mota Manso	SENR		Burocrático OOM	1790-1826	37
439.	Lourenço Teixeira	SENG		Burocrático A21	1823-1857	35
440.	Lucas José de Sá e Vasconcelos	SENR / SENEJ		Burocrático OOM	1798-1857	60
441.	Luís Augusto Auffdiener	SENEJ		Burocrático O	1826	1
442.	Luís Alvares da Cunha e Figueiredo	SENEG		Burocrático O	1805-1817	13
443.	Luís António Valente de Moraes	SENG		Burocrático A1	1823-1826	4
444.	Luís António Valadas	SENR	X	Porteiro	1805-1820	16
445.	Luís Augusto do Vale	SENG		Burocrático A21O	1848-1876	29
446.	Luís Augusto Martins	SENF		Burocrático A21OOM	1837-1866	30
447.	Luís Augusto Vidal	SENEJ		Burocrático A21O	1835-1876	42
448.	Luís Caetano Massa	SENG		Burocrático A21	1833-1862	30
449.	Luís Cândido Furtado Coelho	SENG		Burocrático A2	1848-1853	6
450.	Luís Carlos Gaeiros dos Santos	SENG		Burocrático A21O	1848-1876	29
451.	Luís da Cunha e Meneses, D.	SENEJ		Burocrático O	1837-1876	40
452.	Luís Filipe Dulac	SENEJ		Burocrático A21O	1833; 1839; 1843-1866	26
453.	Luís Francisco Midosi	SENEJ		Burocrático A1O	1822-1823; 1833-1857	27
454.	Luís José da Silva	SENEJ		Burocrático OOMg	1833-1836; 1840-1851	16
455.	Luís José Ribeiro	SENF		Burocrático O	1825-1826	2
456.	Luís Maigre Restier Júnior	SENG		Burocrático A2	1837	1
457.	Luís Torcato de Lemos e Figueiredo	SENF		Burocrático O	1803-1820; 1825-1826	20

A Cultura Burocrática Ministerial
Repartições, Empregados e Quotidiano das Secretarias de Estado na primeira metade do século XIX

458.	Manuel Alvares Moreira (Pereira) Pato Moniz	SENG	Burocrático A21	1835-1857	23
459.	Manuel António Nunes Sobral	SENE	Menor	1840-1853	14
460.	Manuel António Velez da Silveira	SENG	Burocrático A1	1823-1826	4
461.	Manuel António Viana Pedra	SENG	Burocrático A2	1834-1848	15
462.	Manuel Augusto de Meneses e Silva	SENEJ	Burocrático A2	1837-1843	7
463.	Manuel Cláudio Vidal	SENE	Burocrático O	1837-1843	7
464.	Manuel Coelho de Lima Coutinho	SENEG	Burocrático O	1790-1807	18
465.	Manuel da Silva	SENE	Menor	1840-1851	12
466.	Manuel de Vasconcelos e Sousa	SENE	Burocrático A21	1843-1853	11
467.	Manuel Firmino da Trindade	SENR	Burocrático OOMg	1835-1862	28
468.	Manuel Frazão	SENEJ	Burocrático A1	1843	1
469.	Manuel Gaudêncio de Azevedo	SENM / SENE	Burocrático A21O	1823-1857	35
470.	Manuel Gomes de Mendonça	SENR	Burocrático O	1826	1
471.	Manuel Gomes Pessoa Loforte	SENR / SENM	Burocrático A21O	1848-1876	29
472.	Manuel Hipólito Gomes da Silva	SENEG / SENG	Burocrático O	1812-1820; 1825	10
473.	Manuel Joaquim Gonçalves	SENE	Menor	1832-1866	35
474.	Manuel Jorge de Oliveira Lima	SENMU	Burocrático OOMg	1837; 1839-1876	39
475.	Manuel José Borges	SENEJ	Porteiro	1848-1866	19
476.	Manuel José da Gama	SENG	Porteiro	1825-1840	16
477.	Manuel José Maria da Costa e Sá	SENF / SENMU	Burocrático OOM	1805-1826	22
478.	Manuel José Sarmento	SENR	Burocrático OOMg	1790-1812; 1820	24
479.	Manuel José da Gama	SENG	Porteiro	1823	1
480.	Manuel Luís de Lemos	SENEJ	Burocrático O	1825-1826	2
481.	Manuel Maria Bordalo Pinheiro	SENG	Burocrático A2	1839-1843	5
482.	Manuel Maria Caruço	SENR	Porteiro	1825-1826	2
483.	Manuel Maria da Costa Posser	SENR	Burocrático O	1812-1820; 1825-1835	20
484.	Manuel Maria da Paiva Galvão	SENEJ	Menor	1832-1866	35
485.	Manuel Moreira de Carvalho	SENEG / SENG	Burocrático O	1814-1826	13
486.	Manuel Norberto da Silva César	SENMU	Burocrático O	1803-1826	24
487.	Manuel Norberto da Silva César Júnior	SENMU	Burocrático A21	1823-1826	4
488.	Manuel Pedro Viana	SENMU	Burocrático A21O	1837-1866	30
489.	Manuel Peixoto Galvão de Melo	SENF	Burocrático O	1848-1866	19
490.	Manuel Sérgio Vitória Pereira	SENR	Adidos e temporários	1838-1840	3

491.	Manuel Simões Baptista	SENR	X	Burocrático O	1820; 1825-1826	3
492.	Manuel Travassos da Costa Araújo	SENF		Burocrático OOM	1803-1814	12
493.	Marçal José Ribeiro	SENR		Burocrático O	1820-1835	16
494.	Marcelino António Loforte	SENF		Burocrático OOMg	1805-1839	35
495.	Marciano António de Azevedo	SENF		Burocrático A2IOg	1837-1853	17
496.	Mariano Cesário de Abreu	SENEJ		Burocrático A2	1837; 1843-1866	24
497.	Marino João Franzini	SENMU		Adidos e temporários	1826	1
498.	Maximiano Gomes da Silva	SENEG		Adidos e temporários	1803-1807	5
499.	Maximiano Saraiva da Costa Couraça	SENR		Burocrático A2IOg	1835; 1841-1843; 1851-1862	16
500.	Melitão José Alvares da Silva	SENR		Burocrático O	1800-1814	15
501.	Miguel António Ribeiro	SENG		Burocrático A2I	1823-1826	4
502.	Miguel Ferreira da Costa	SENG		Burocrático A2	1823-1826	4
503.	Miguel Joaquim Marques Torres	SENEG / SENR		Burocrático A2IO	1837-1874	38
504.	Miguel José Martins Dantas	SENEG / SENG		Burocrático OOM	1818-1848	31
505.	Miguel Vieira de Abreu	SENEG		Burocrático O	1805-1820	16
506.	Nicolau João Franzini	SENMU		Burocrático O	1807-1857	51
507.	Nicolau Murta	SENG		Adidos e temporários	1848	1
508.	Nicolau Tolentino de Almeida	SENR		Burocrático O	1782-1805	24
509.	Nuno Barbosa de Figueiredo	SENE		Burocrático O	1839-1841	3
510.	Nuno Maria Torres	SENG		Burocrático A2	1833-1866	34
511.	Olímpio Joaquim de Oliveira	SENJ / SENR		Burocrático OOMg	1837-1866	30
512.	Paulo António Ermita de Casais	SENE		Menor	1840-1862	23
513.	Paulo Martins Teixeira	SENR		Adidos e temporários	1838-1841	4
514.	Paulo Midosi	SENR / SENE		Burocrático OOM	1823; 1826-1839; 1857	16
515.	Pedro António dos Santos (de Fornos)	SENF		Menor	1837-1848	12
516.	Pedro Carlos de Eça Figueiró da Gama Lobo	SENMU		Burocrático A2	1848-1853	6
517.	Pedro Carlos Midosi	SENEG / SENE		Burocrático O	1814-1825	12
518.	Pedro Crisólogo Xavier Dinis	SENF		Burocrático A2	1838-1840	3
519.	Pedro Collona	SENEG		Adidos e temporários	1803-1807	5
520.	Pedro de Alcântara Pereira Rolim	SENR / SENEJ		Porteiro	1782-1825	44
521.	Pedro Francisco Xavier de Brito	SENEG	X	Burocrático OOM(RJ)	1803-1817	15
522.	Pedro Inácio da Maia	SENG		Burocrático A2	1823-1826	4
523.	Pedro Inácio Xavier de Amorim Pacheco	SENF		Burocrático O	1803-1807	5

524.	Pedro João Tomás	SENMU		Burocrático O	1790-1820	31
525.	Pedro Jorge Demony	SENR		Burocrático O	1803-1820; 1825	19
526.	Pedro Luís da Cruz	SENMU		Porteiro	1820; 1825-1841	17
527.	Pedro Nunes Tinoco	SENF		Menor	1805	1
528.	Porfírio Rodrigues Veloso	SENR		Burocrático OOMg	1837-1857	21
529.	Rafael da Cruz Guerreiro	SENMU / SENEG		Burocrático O	1800-1820	21
530.	Rafael Isidoro Ferreira Chaves	SENG		Burocrático A2	1833-1848; 1853-1866	30
531.	Raimundo Maria Jacobetti	SENMU		Burocrático A21O	1837-1876	40
532.	Ricardo Alvares da Costa	SENMU		Burocrático O	1800-1817	18
533.	Ricardo Quirino Soares Pinto	SENG		Burocrático A2	1833-1843	11
534.	Rodrigo Botelho da Fonseca Paganino Júnior	SENF		Burocrático A1O	1837-1866	30
535.	Rodrigo da Fonseca Magalhães	SENEJ		Burocrático O	1823; 1826	4
536.	Rodrigo Navarro de Andrade, em S. Petresburgo	SENMU		Burocrático O	1800-1820	21
537.	Romão José da Costa Neves	SENG		Menor	1825-1826	2
538.	Romão José Pedroso	SENR	X	Burocrático OOMg(RJ)	1805-1820	16
539.	Santos António Ramay	SENEG / SENG		Porteiro	1782-1825	44
540.	Sebastião José Leitgeb	SENMU		Burocrático O	1790-1820	31
541.	Sebastião Lopes Ramos	SENR		Burocrático A21O	1838-1866	29
542.	Silvestre Carlos Pereira	SENF		Burocrático A2	1843-1851	9
543.	Silvestre Pinheiro Ferreira	SENEG	X	Burocrático O	1803-1807; 1820	6
544.	Simão José da Luz (Soriano)	SENMU		Burocrático OOMg	1837; 1839-1866	29
545.	Teodoro José Pinheiro	SENEG / SENG		Burocrático OOMg	1805-1826	22
546.	Teodoro Justiniano Machado	SENG		Adidos e temporários	1848	1
547.	Teófilo de Oliveira Vale	SENF		Burocrático O	1803-1820	18
548.	Tomás de Aquino Cid	SENG		Burocrático A2	1834-1866	33
549.	Tomás dos Santos Pereira Rolim	SENR		Porteiro / Burocrático A21	1820-1823	4
550.	Tomás Prisco da Mota Manso	SENEJ		Burocrático O	1818-1848	31
551.	Tomás Wanzeller	SENE		Burocrático O	1826	1
552.	Tomás Vicente dos Santos	SENR		Burocrático A2	1839-1851	13
553.	Tomé Barbosa de Figueiredo de Almeida Cardoso	SENEG		Burocrático OOMg	1790-1820	31
554.	Tomé Luís Rodrigues Vilar	SENF		Porteiro	1848	1
555.	Tiago Danglade	SENMU		Porteiro	1812-1820	9
556.	Vicente Alves Pio	SENR		Menor	1838; 1840	3

A Cultura Burocrática Ministerial
Repartições, Empregados e Quotidiano das Secretarias de Estado na primeira metade do século XIX

557.	Vicente Caetano da Maia e Vasconcelos	SENG		Burocrático A2	1835-1848	14
558.	Vicente José Maria de Sales Ribeiro	SENMU		Burocrático O	1805-1826	22
559.	Vicente Murta	SENG		Burocrático A2	1823-1848; 1853-1875	49
560.	Vitor Joaquim de Miranda Guerreiro	SENR		Burocrático A21O	1839-1876	38
561.	Vitorino António Machado	SENR / SENEJ		Burocrático O	1805-1820; 1825	17
562.	Zacarias José de Sá e Vasconcelos	SENEJ		Burocrático A2	1848-1862	15

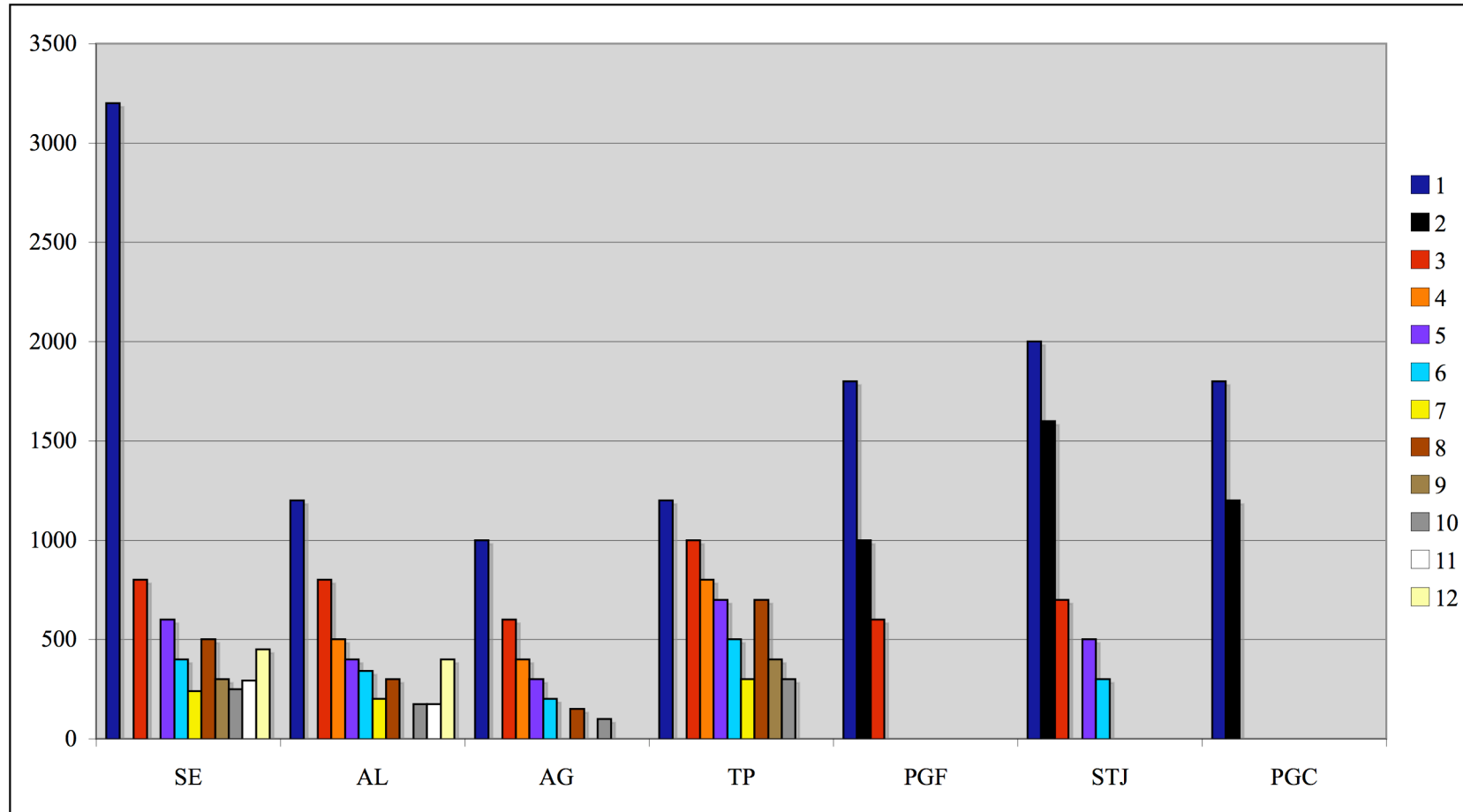
Anexo 4 – A Remuneração dos Empregados das Secretarias de Estado

1. “Tabella da reducção dos ordenados dos Empregados das differentes Secretarias d’Estado” (1836)

	Total do pessoal.	Vencimentos actuaes.	Total dos vencimentos.	Vencimentos annuaes reform.^{os}	Total do vencimentos reform.^{os}
Officiaes Maiores	8	1:000\$000	8:000\$000	800\$000	6:400\$000
Officiaes ordinarios	60	700\$000	42:000\$000	600\$000	36:000\$000
Ditos graduados	4	480\$000	1:920\$000	400\$000	1:600\$000
Aman.^{es} de 1.^a classe	32	480\$000	15:360\$000	400\$000	12:800\$000
Ditos de 2.^a classe	63	240\$000	15:120\$000	240\$000	15:120\$000
Porteiros	7	600\$000	4:200\$000	500\$000	3:500\$000
Ajud.^{tes} de Porteiros	5	365\$000	1:825\$000	300\$000	1:500\$000
Continuos	9	365\$000	3:285\$000	300\$000	2:700\$000
Correios a pé	16	365\$000	5:840\$000	300\$000	4:800\$000
Ditos montados	12	612\$000	7:344\$000	500\$000	6:000\$000
			104.894\$000		90:420\$000
				Economia	14:474\$000

Fonte: Decreto de 29 de Setembro de 1836, *in COLP*, 1836, 2.º Semestre, p. 32.

2. Comparação dos ordenados dos empregados das secretarias de Estado com os de outras instituições (1839)



Fonte: *Orçamentos apresentados às Cortes pelo Ministro e Secretário d'Estado dos Negocios da Fazenda Manoel Antonio de Carvalho*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1839.

Legenda:

N.º	SE	AL	AG	PGF	TP	STJ	PGC
	Secretarias de Estado	Administração de Lisboa	Administrações Gerais	Procuradoria Geral da Fazenda	Tesouro Público	Supremo Tribunal de Justiça	Procurador Geral da Coroa
1	Ministro	Administrador Geral	Administrador Geral	Procurador	Sub-Directores	Presidente	Procurador
2				Ajudante do dito		Conselheiros	Ajudante do dito
3	Oficial Maior	Secretário Geral	Secretário Geral	Secretário	Chefes de Repartição	Secretário	
4		Chefes de Repartição	Primeiro Oficial		Sub-Chefes		
5	Oficiais Ordinários	Sub-Chefes	Segundos Oficiais		Primeiros Oficiais	Oficial da Secretaria	
6	Amanuenses de 1. ^a	Amanuenses de 1. ^a	Amanuenses		Oficiais Ordinários	Amanuenses	
7	Amanuenses de 2. ^a	Amanuenses de 2. ^a			Aspirantes		
8	Porteiro	Porteiro	Porteiro		Porteiro		
9	Ajudante do dito				Ajudantes do dito		
10	Continuo	Contínuos	Continuo		Contínuos		
11	Correios a pé	Correios a pé					
12	Correios a cavalo	Correio a cavalo					

3. Os atrasos nos pagamentos aos empregados públicos (1832-1851)

“Situação dos empregados publicos nos annos decorridos desde 1832:

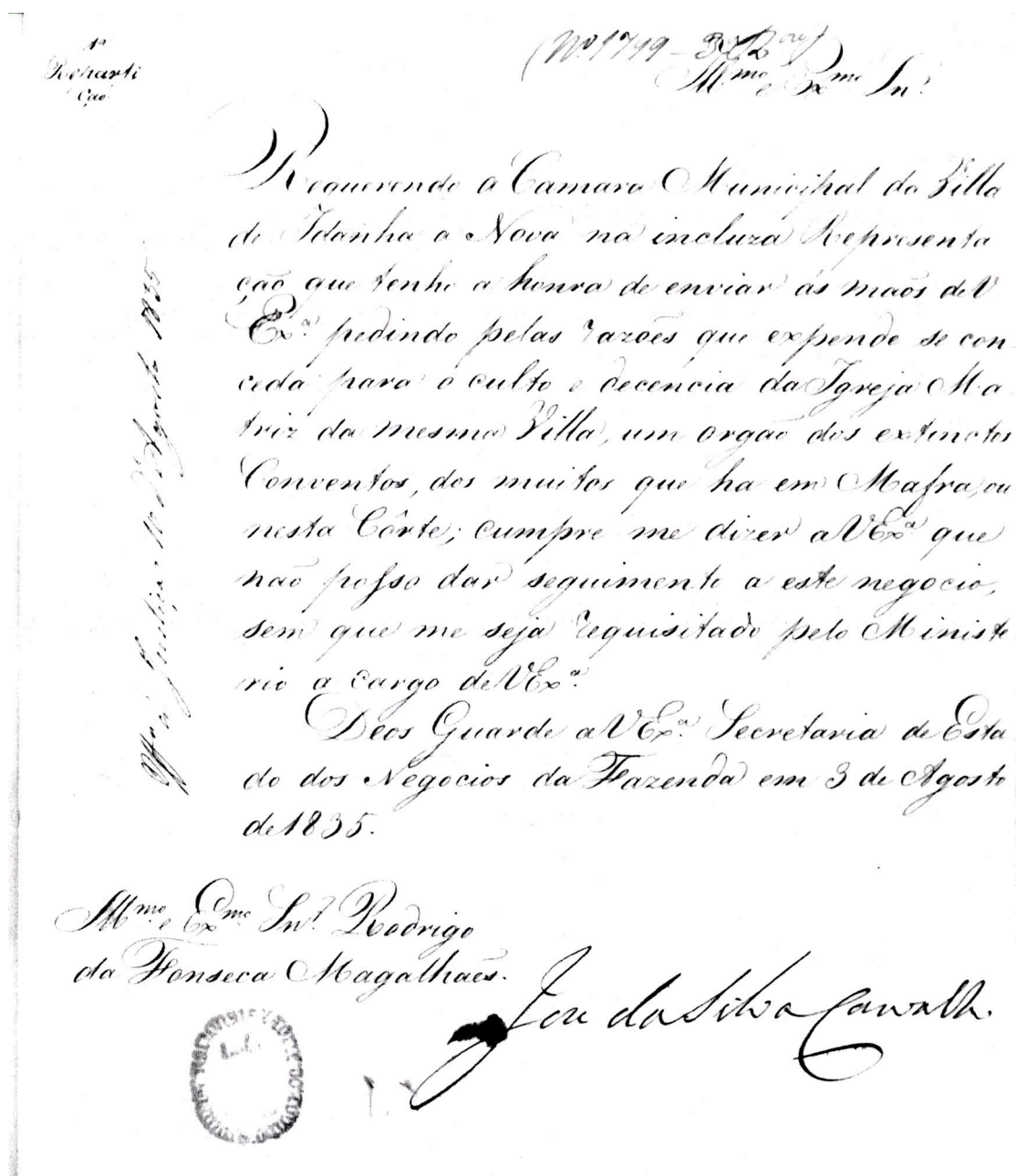
- 1832-1833 - Dos ordenados superiores a 140\$000 réis annuaes recebia-se por conta uma prestação mensal de 12\$000 réis, ficando o resto considerado divida.
- 1833-1835 – Recebia-se metade do ordenado; e pela outra metade cedulas para serem resgatadas, quando o thezouro estivesse em circumstancias de as resgatar.
- 1835-1836 – Dos ordenados de 300 a 600\$000 réis deduzia-se um quinto; dos de 800\$000 a 1:600\$000, um quarto; dos de 1:600\$000 réis para cima, um terço. O preço dos descontos dos vencimentos de militares empregados, e empregados civis era de 40%.
- 1836-1837 – Os soldos das classes activas estavam a 60%, os dos reformados e monte-pio a 36. No 1.º de julho de 1836 devia-se, só ás classes do ministerio da fazenda, excluindo os encargos geraes, 213:718\$089.
- 1837-1838 – Os soldos das classes activas estavam a 80%, dos reformados a 75, monte-pio a 25, empregados effectivos a 84. Em fevereiro de 1838 tinha-se pago até fevereiro de 1837, e o mez de julho de 1837. Os pagamentos de outubro de 1836 a janeiro de 1837 foram effectuados em bilhetes de 10 de julho denominados Exchequer-bills; os d’essa epoca em diante, em bilhetes de 16 de setembro, chamados de 4%. Nas divisões militares o atrazo era menor, mas ainda assim consideravel. A divida aos empregados de fazenda em 30 de junho de 1838 era de 275:487\$264.
- 1838-1839 - Os recibos das classes activas estavam a 84 e 87% os dos reformados a 78, e os do monte-pio a 23. Em 30 de junho de 1839 só a divida do ministerio da fazenda, excluidos os encargos geraes, era de 374:522\$195.
- 1839-1840 – Os vencimentos das classes activas estavam a 84 e 85%, os dos reformados a 80, porque em março passaram a receber com os effectivos, os de monte-pio a 60, por se principiar a pagar o ultimo mez findo. Em 30 de junho de 1840 devia ao ministerio da fazenda 326:366\$857.
- 1840-1841 – Em agosto de 1840 principiou o banco a descontar a 91%. Em 30 de junho de 1841 devia o ministerio da guerra 1.473:538\$554.
- 1841-1842 – Até 300\$000 deducção de 2%, de 300 a 800\$000 4%, de 800 a 1:600\$000, 6%. Em 30 de junho de 1842 devia o ministerio da guerra 1.568:619\$073, e o da marinha 486:314\$023. Foi capitalisada a divida dos vencimentos desde agosto de 1833 em inscrições de 5% na rasão de 120%. De 5 de janeiro a 4 de maio de 1842 capitalizaram-se de titulos de divida posterior a 1838 1.140:592\$995.

- 1842-1843 – Uma decima nos vencimentos. Em junho pagava-se abril. De 1836 a 1843 as classes inactivas recebiam, termo medio, 3 a 4 mezes por anno. Em 30 de junho de 1843 devia o ministerio da guerra 1.363:442\$271, e o da marinha 420.734\$321.
- 1843-1844 – Uma decima. Em junho pagava-se março. Em 30 de junho de 1844 devia o ministerio da fazenda 240:958\$959; e o da guerra 1 473:538\$554.
- 1844-1845 – Uma decima. Em junho pagava-se fevereiro.
- 1845-1846 – Uma decima e 5% addicionaes. Em junho pagava-se janeiro
- 1846-1847 – Duas decimas desde agosto de 1846 a fevereiro de 1847. Uma e 5% addicionaes desde fevereiro. Pelos vencimentos em divida, desde dezembro de 1841 davam-se acções de fundo de amortisação, sem juro, pagaveis em prestações annuaes de 15%.
- 1847-1848 – Uma decima e 5% addicionaes. Atrazo de 8 mezes. Recebia-se um mez atrazado e metade do ultimo. Pela parte restante passava-se uma cedula. Pagamento em bilhetes do thezouro, admissiveis na 4.^a parte dos direitos das alfandegas. Metade dos vencimentos em notas pelo seu valor nominal, as quaes, por esse tempo, valeram, desde 4\$800, desde 3\$090 até 2\$220. Em 30 de junho de 1848 devia o ministerio da fazenda 253:539\$109.
- 1848-1849 – Diminuição extraordinaria da quinta parte nos vencimentos superiores a 300\$000 réis, e da quarta parte nos superiores a 600\$000 réis. Em junho de 1849 pagava-se novembro de 1848. Em 30 de junho de 1849 devia o ministerio da fazenda 322:874\$700.
- 1849-1850 – As mesmas deducções. Em maio de 1850 pagava-se junho de 1849. O pagamento realisava-se de 45 em 45 dias. Em 30 de junho de 1850 devia o ministerio da fazenda 369:142\$271.
- 1850-1851 – Ainda as mesmas deducções que em 1848-1849. Capitalisação dos vencimentos em divida de agosto de 1833 a dezembro de 1841, 30%, a junho de 1847, 40%, a junho de 1848, 60%. Em junho de 1851 pagava-se março de 1850”.

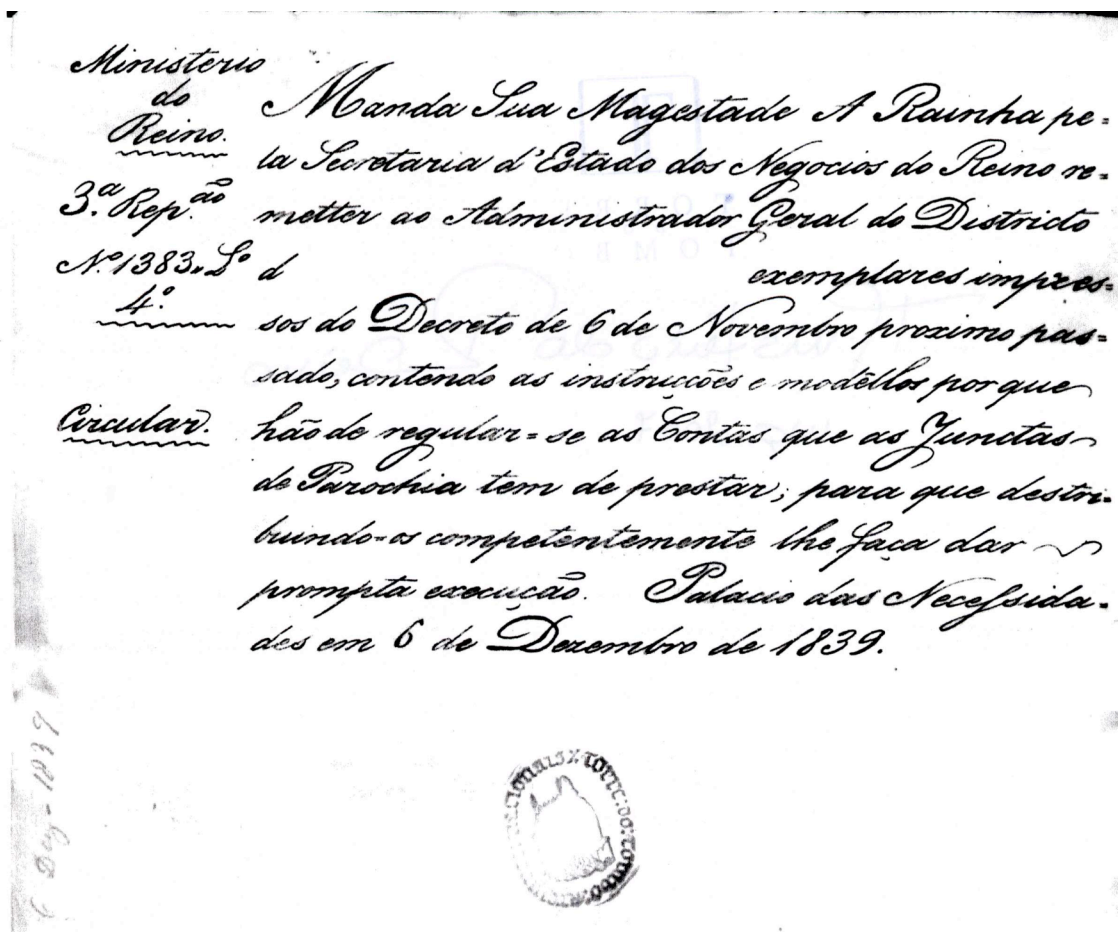
In Lobo, José Joaquim Ferreira, *As Confissões dos Ministros de Portugal (1832 a 1871)*, Lisboa, Typ. Lisbonense, 1871, pp. 120-123.

Anexo 5 – Exemplos Documentais

1. Um officio, com despachos



2. Uma circular litografada



IAN/TT, Ministério do Reino, Mç. 2007.

3. Folha de rosto de um resumo de um processo com despachos

MINISTERIO DO REINO. Em 28 de Maio. Off. Mo. de Fazenda
 3.ª Repartição. Vista de novo sobre
 a necessidade de pôr
 sobre as almas de
 Portugal a mesma lei que as demais Ma-
 gistraturas. O Sr. Mo. de Fazenda tem andado chamando
 a atenção para a necessidade de se fazer, na maneira por
 onde esta matéria
 31 de Maio. que tem executado a lei
 de 4 de Janeiro, ingressando
 no se em actos proprios
 de administração fiscal
 sob o Sr. Mo. de Fazenda.
 Quando ao Sr. Mo. de Fazenda o Sr. Mo. de
 Fazenda o Sr. Mo. de Fazenda que em
 15 de Junho. sobre ordens acerca de
 tais irregularidades, in-
 cluindo a execução
 an. 15 de Junho. de
 Circular de 15 de Junho. de
 - id -
 Contra a ordem a ser
 feita a de Vila Rica e
 sobre a imposição de tributos
 dos objectos em causa

Off. Mo. de Fazenda
 3.ª Repartição
 28 de Maio 1836.

IAN/TT, Ministério do Reino, Mç. 2034

4. Uma petição

57625-2797-

Sua Magestade A Rainha Attendendo
 à Exposição do Suplicante, Na por bem
 Considerar-lhe facultade para que os Direitos
 De Offício de Emprego de Amanuense
 da Secretaria do Governo Civil de
 Beja, sejam pagos pelo Sr. Antonio Cordes Tio
 Junior da Cidade de Beja, que
 tendo sido nomeado pelo Gover-
 nador Civil d'este Districto em
 parte de seu Orde-
 mado. Das suas cartas de primeiro de Novembro
 de 1842 em 9 de Janeiroximo findo, para o lugar que se
 achava vago d' Amanuense do
 Governo Civil, não pôde por fal-
 ta de meios, como de vê dos documentos jun-
 tos, pagar os devidos Direitos de
 Offici; e vem por esta razão dup-
 licar a Vossa Magestade, a
 Graça de lhe Conceder - que os
 pague, por desconto da quarta parte de seus
 vencimentos, feitos nas respectivas folhas, na
 conformidade dos Artigos onze,
 e doze do Decreto de Trinta e um
 de Dezembro de mil oitocen-
 tos e trinta e dois, e Confiando
 na Alta Muniſcencia de
 Vossa Magestade

Pede a Vossa Ma-
 gestade se dignem de
 deferir-lhe
 C. D. M.

Beja 5 de Dezembro
 de 1842
 Antonio Cordes Tio Junior.

BIBLIOGRAFIA

Arquivos

Arquivo Histórico Militar (AHM)

Correspondência relativa à situação profissional e disciplinar de empregados, 1834, DIV/3/36/5/10.

Livros de Registo Antigos, 1625-1910, Fundo 5, Inventário, Lisboa, Estado Maior do Exército/Arquivo Histórico Militar.

Livro Mestre da Secretaria de Estado, 1809-1879, DIV/3/4/A02/4.

Ofícios sobre localização da SENG, DIV/3/20/1/20, DIV/3/20/19/22, DIV/3/20/19/29, DIV/3/30/2/7

Regulamentos para a organização da Secretaria de Estado, 1832, DIV/3/2/7/38.

Relação nominal dos oficiais da SENEG, 1821, DIV/3/12/17/18.

Relações de empregados, DIV/3/36/5/7, DIV/3/36/5/9.

Arquivo Histórico do Ministério das Obras Públicas (AHMOP)

Lisboa, Edifício do lado oriental da Praça do Comércio, ocupado pela Casa da Índia, Tesouraria geral das tropas e Alfândega geral de Lisboa, 1819, D-161-B.

Lisboa. Quarteirão entre a Rua do Ouro e a Praça do Município ("dos Tribunais"), 1759, D-32-C.

Ministério do Reino, Índice do registo de correspondência expedida para a Intendência das Obras Públicas: 1836-1840, MR 28.

Arquivo Histórico Parlamentar (AHP)

Comissão Administrativa, 1837, Secção I e II, Cx. 9.

Comissão do Regimento da Secretaria da Câmara (1834-1840), Secção I e II, Cx. 208.

Correspondência do Ministério do Reino (1834-1910), Secções I e II, Cxs. 223-243.

Biblioteca Central da Marinha – Arquivo Histórico (BCM-AH)

Escriturários, Amanuenses e Escreventes, Cxs. 311-314.

Regulamentos, Cxs. 1238 e 1239.

Biblioteca Nacional de Portugal (BNP), Reservados

Espólio de Rodrigo da Fonseca Magalhães, E 21.

NOGUEIRA, Ricardo Raimundo, *Memoria das cousas mais notaveis, que se tratarão nas Conferências do Governo destes Reinos, desde o dia 9 de Agosto de 1810, em que entrei a servir o lugar de hum dos Governadores até 5 de Fevereiro de 1820, 1820, Res. Cods. 6848-6853.*

SALES, Alberto Jacques, *Diccionario do Commercio, , Ms., 1761, FR 1068.*

SOUZA, João Henrique, *Arte da Escriptura Dobrada que dictou na Aula do Commercio João Henrique de Souza. E copeada para Instrucção de Joze Félix Venâncio Coutinho no Anno de 1765, Ms., 1765, FR 837.*

Imprensa Nacional/Casa da Moeda (IN/CM) - Arquivo da Imprensa Nacional

Inventários, 1825, Liv. 248, 1855, Liv. 609.

Livros de Matrícula, 1825, Liv. 635, 1841, Liv. 637, 1854, Liv. 624.

Registo de decretos, avisos e ordens, 1768-1845, Livs. 1-6.

Registo de ordens da Administração, 1833-1834, Liv. 80.

Instituto Nacional de Arquivos/Torre do Tombo (INA/TT)

Espólios

Arquivo da Família Costa Cabral. B - Documentação pertencente a Bartolomeu dos Mártires Dias e Sousa., 0, , IAN/TT, Inventário L. 488, Fonte-Manuscrito

Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria

Intendência Geral das Obras Públicas, 1843, Liv. 67.

Ministério do Reino

1.ª Repartição (1835-1843), Mçs. 1941-1942, 1943-1945, 1947-1951 e 1952, Livs. 1766, 1766-A, 1773 e 1889.

2.ª Repartição (1833-1843), Mçs. 1987-1989.

3.ª Repartição (1834-1843), Mçs. 1992-Q – 1997, 2004-2010, 2032-2036, 2037-2043, 2046, 2047-2071, 2074, 2113, 5083-5084 e Liv. 1768.

Documentação relativa a pessoal da Secretaria de Estado, 1822, Mçs. 988-990.

SECRETARIA GERAL (SC) - 1554-1928

1.ª Repartição (1843-1903), Mçs. 2174-2180 e Livs. 2044-2049.

2.ª Repartição (1789-1928), Livs. 975, 982, 983 e 1900.

Registo Geral (1554-1927), Livs. 853-854, 1263-1265, 1781-2013, 2014-2025.

ROLLIM, Pedro de Alcântara Pereira, *"Sistêma que regula a divizão, e colocação dos Papéis do Archivo desta Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, organizado na Epoca da Restauração da Monarquia no anno de 1808"*, Livs. 2560-2561.

Inventário de Plantas do Ministério do Reino, Vol. IV [Não se sabe dos outros volumes], 1867, IV/C/119 [MR 5275].

Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça

Mçs. 46, 81, 158, 197, 256, 331 e 677.

Ministério dos Negócios Estrangeiros

Cxs. 938-939.

Livs. 37-39, 192, 359, 361 e 635.

Assentamento dos Officiaes, Amanuenses, e Porteiros desta Secretaria d'Estado, principiado no 1.º de Janeiro de 1828, Liv. 643.

Museu da Cidade, Câmara Municipal de Lisboa (MC, CML)

Planta da Cidade de Lisboa e de Belém, 1834, MC.GRA.299.

Planta da Cidade de Lisboa e de Belém, 1853,.

Publicações Oficiais

Carta Constitucional da Monarchia Portuguesa, Lisboa, Impressão Régia, 1826.

Collecção de Contas do Ministério da Fazenda do Anno Economico do 1.º de Julho de 1835 a 30 de Junho de 1836, Lisboa, Imprensa Nacional, 1839.

Constituição Política da Monarchia Portuguesa, Lisboa, Imprensa Nacional, 1822.

Constituição Política da Monarchia Portuguesa, Lisboa, Imprensa Nacional, 1838.

Diário do Governo, Lisboa, Imprensa Nacional, 1821, 1823, 1835-1850.

Gazeta de Lisboa, Lisboa, Imprensa Régia, 1823-1834.

Orçamento apresentado às Cortes por Manoel da Silva Passos, Lisboa, Imprensa Nacional, 1838.

Orçamento de 1843-1844 apresentado às Cortes na Sessão de 16 de Janeiro de 1843 pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Barão do Tojal, Lisboa, Imprensa Nacional, 1843.

Orçamento do Anno Economico de 1846-1847, Lisboa, Imprensa Nacional, 1846.

Orçamento do Anno Economico de 1848-1849, Lisboa, Imprensa Nacional, 1848.

Orçamento para o Anno Economico de 1842-1843 apresentado às Cortes pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda Barão do Tojal, Lisboa, Imprensa Nacional, 1842.

Orçamentos apresentados às Cortes pelo Ministro e Secretário d'Estado dos Negocios da Fazenda Manoel Antonio de Carvalho, Lisboa, Imprensa Nacional, 1839.

Ordens do Dia do Exército, Lisboa, Imprensa do Exército, 1822-1851.

Regulamento da Contabilidade do Thesouro Publico mandado observar nas diversas repartições do mesmo thesouro. Por portaria de 18 de Agosto de 1843., Lisboa, Imprensa Nacional, 1843.

Regulamento da Secretaria d'Estado dos Negocios da Fazenda mandado observar por Decreto de 28 de Setembro de 1844, Lisboa, Imprensa Nacional, 1844.

Regulamento para os Empregados da Secretaria d'Estado dos Negocios da Fazenda, Lisboa, Imprensa Nacional, 1844.

Regulamento Provisorio do Governo Civil de Coimbra, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1843.

Regulamento Provisorio para a Secretaria do Governo Civil do Districto Administrativo do Porto, Porto, Typ. De Gandra & Filhos, 1836.

Relação Nominal Alphabetica de todos os Empregados, Pensionistas, e mais pessoas que percebem vencimentos pagos pelo Ministerio da Fazenda, Lisboa, Imprensa Nacional, 1840.

Relação Nominal dos Empregados Públicos e Pensionarios das Secretarias de Estado, Tribunaes, e outras Repartições, na Cidade de Lisboa, Lisboa, Imprensa Nacional, 1821.

Relação Nominal por Ministérios dos Empregados do Estado e respectivos vencimentos organizada segundo o disposto no Artigo 13.º da Carta de Lei de 15 de Julho de 1857, com referência ao pessoal existente no dia 30 de Junho do dito anno e ao Orçamento para 1858-59, Lisboa, Imprensa Nacional, 1857.

Relação Nominal por Ministérios dos Empregados do Estado e respectivos vencimentos organizada segundo o disposto no Artigo 13.º da Carta de Lei de 15 de Julho de 1857, com referência ao pessoal existente no dia 1.º de Julho de 1862 e ao Orçamento para 1863-64, Lisboa, Imprensa Nacional, 1862.

Relação Nominal por Ministérios dos Empregados do Estado e respectivos vencimentos organizada segundo o disposto no Artigo 13.º da Carta de Lei de 15 de Julho de 1857, com referência ao pessoal existente no dia 31 de Julho de 1866 e ao Orçamento para 1867-68, Lisboa, Imprensa Nacional, 1867.

Relatório dirigido ao Ministerio dos Negocios da Justiça em 7 de Maio de 1859, de Francisco António Fernandes da Silva Ferrão, Lisboa, Imprensa Nacional, 1859.

Relatório dirigido ao Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda a que se refere a Portaria do mesmo Ministerio de 30 de Março de 1859, de Francisco António Fernandes da Silva Ferrão, Lisboa, Imprensa Nacional, 1859.

Relatório do Ministério dos Negócios da Guerra, Lisboa, Imprensa Nacional, 1834.

Relatório e Documentos apresentados às Cortes pelo Ministro e Secretário d'Estado dos Negócios da Fazenda Manoel Antonio de Carvalho, Lisboa, Imprensa Nacional, 1839.

Relatórios sobre o estado da Administração Pública nos Distritos Administrativos do Continente do Reino e Ilhas Adjacentes, Lisboa, Imprensa Nacional, 1857.

Periódicos

A Burocracia Portuguesa: Revista de Direito Fiscal, Administrativo, Civil e Criminal, Lisboa, Typ. De Lucas Evangelista Torres, 1891.

A Revolução de Setembro, 1840-1850.

Almanach Burocratico Geral, Distrital, e Concelhio para 1876, Lisboa, Empreza Editora Carvalho e C.^a, 1875.

Almanach de Lisboa, Lisboa, Impressão Régia, 1782-1783, 1786-1800, 1802-1803, 1805, 1807-1810, 1812, 1814, 1817, 1820 e 1823.

Almanach Ilustrado, Lisboa, Typ. Empreza Litteraria Luso-Brasileira, 1882.

Almanach Português, Lisboa, Impressão Régia, 1825 e 1826.

Almanak Estatistico de Lisboa, Lisboa, Imp. de M. de Jesus Coelho, Morandiana e Typografia do Gratis, 1837-41, 1843, 1848, 1851 e 1853.

Annaes Administrativos e Economicos, Lisboa, Typographia do Jornal do Commercio, 1855.

Ecco Funccionario, Braga, 1867.

Echo do Paiz, 1887.

Folhinha de 1822, para o anno de 1823.

Folhinha de 1827, para o anno de 1828.

Folhinha Constitucional para o anno de 1834, Lisboa, Imp. de J. N. Esteves e Filho, 1834.

Folhinha Constitucional para o anno de 1835, Lisboa, Imp. de J. N. Esteves e Filho, 1834.

Folhinha Constitucional para o anno de 1836, Lisboa, Imp. de J. N. Esteves e Filho, 1835.

Folhinha para o anno de 1838, Lisboa, Imprensa Nacional, 1837.

Gazeta do Funccionalismo., Lisboa, 1892.

Jornal dos Funccionarios Publicos, Lisboa, 1881.

Kalendario Constitucional para o Reino de Portugal e Ilhas para o anno de 1835, Lisboa, Imprensa Nacional, 1834.

O Agente Commercial Jornal d'Annuncios, Lisboa, 1845.

O Amigo da Justiça, Lisboa, Imprensa da Rua dos Fanqueiros, 1833.

O Atheneu, Lisboa, 1850.

O Auxiliar d'Escriptorio. Jornal Offerecido às Repartições Publicas e Escriptorios Particulares, N.º 31, Abril de 1882, 5.º Anno, 1882.

O Correio de Lisboa, Lisboa, 1837-1842.

O Interesse Público, Lisboa, Typographia Lisbonense, 1847.

O Nacional, Lisboa, 1834-1837.

O Panorama. Jornal Litterario e Instructivo da Sociedade Propagadora dos Conhecimentos Úteis, 1837-1850.

O Pantologo. Jornal dos Funccionarios., Braga, 1866.

O Patriota. Supplemento Burlesco, 1847-1850.

O Periódico dos Pobres, Lisboa, Typ. de Filipe Nery, 1834.

Os Funccionarios Publicos, Coimbra, 1885.

Panorama Photographico. Publicação Mensal por L. Aprá e J. Mascarenhas. Descrição dos principaes monumentos, edificios e praças de Lisboa, Belem, Cintra, Mafra, Porto e Coimbra, etc., etc., Lisboa, Typographia - L. Dos Canos, 8, 1877-

Revista Universal Lisbonense. Jornal dos interesses physicos, moraes, e litterarios, Lisboa, Imprensa Nacional, 1849-1850.

Impressos

AA.VV. (1988), *1.º Encontro de História da Educação em Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

AA.VV. (1989), *Los Sistemas de Gestión de Información sobre Personal en las Administraciones Publicas*, Madrid, MAP-SGT.

AA.VV. (1990), *L'Usine et le Bureau: itinéraires sociaux et Professionnels dans l'entreprise, XIXème et Xxème siècles.*, Lyon, P.U.C..

ABBAMONTE (1991), Orazio, *Potere publico e privata autonomia: Giovanni manna e da scienza amministrativa nel mezzogiorno.*, Napoli, Jovene Editore.

ABLER, R., et al. (1971), *Spatial Organization. The Geographer's view of the World*, London, P.-H.I. Ed..

ALLAND, Denis e RIALS, Stéphane (dir.) (2003), *Dictionnaire de la Culture Juridique*, Paris, P.U.F..

ALMEIDA, Joana Estorninho de (2004), *A Forja dos Homens, Estudos Jurídicos e Lugares de Poder na primeira metade do século XIX*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

ALMEIDA, Joana Estorninho de (2007), “Between Officeholders and Employees of the State: Administrative Designations at the end of Old Regime Portugal”, in *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, 19, pp. 182-192.

ALMEIDA, Pedro Tavares de (1995), *A construção do Estado liberal. Elite política e burocracia na Regeneração (1851-1890)*, Lisboa, Policopiado (diss. Dout. em Sociologia Política - FCSH/UNL).

ALMEIDA, Pedro Tavares de (2005), “Recruitment and Role of the Portuguese Administrative Elite: The Directors-General, 1851-1910”, in *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, 17, pp. 149-168.

ALMEIDA, Pedro Tavares de (2006), “O Conselho de Estado na monarquia constitucional : uma reflexão preliminar”, *Separata Cultura : revista de história e teoria das ideias*, 2.^a série, 22, pp. 195-212.

ALMEIDA, Pedro Tavares de e BRANCO, Rui (coord.) (2007), *Burocracia, Estado e Território*, Lisboa, Livros Horizonte.

ALMEIDA, Pedro Tavares de e PINTO, António Costa (2000), *On liberalism and the emergence of Civil Society in Portugal*.

ALMEIDA, Pedro Tavares de e SOUSA, Paulo Silveira e (2006), “Ruling the Portuguese Empire (1820-1926): The Colonial Office and Its Leadership”, in *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, 18, pp. 109-126.

ANDRADE, M. V. Ferreira de (1953), “Os cafés da Lisboa Romântica”, in *Revista Municipal*, n.º 56, Lisboa, pp. 29-34.

Associação dos Funcionários Públicos (1877), *Relatório e Contas da Direcção da Associação dos Funcionários Públicos e Parecer da Comissão Fiscal*, Lisboa, Imprensa Nacional.

Autopsia dos Partidos Políticos, e Guarda-quedas dos Governos: ou Ensaio sobre as continuas revoluções de Portugal, Lisboa, Typografia da Gazeta dos Tribunaes, 1847, 80 pp.

Aventuras curiosas e divertidas de huma penna de escrever, Lisboa, Imprensa Nevesiana, 1844, 23 pp.

ÁVILA, António José de (1848), *Relatório sobre o cadastro*, Lisboa, Imprensa Nacional.

BAHAMONDE MAGRO, Angel (dir.) (1993), *Las Comunicaciones en la construcción del Estado contemporáneo en España: 1700-1936*, Madrid, MOPTMA.

BALBI, Adrien (1822), *Essai Statistique sur Le Royaume de Portugal et D'Algarve, comparé aux autres états de l'Europe*, Paris, Chez Rey et Gravier, Libraires, II Vols.

- BALZAC, Honoré de [1995 (1841)], *Dos Funcionários e das suas Funções*, Lisboa, Tempus.
- BALZAC, Honoré de, *L'employé*, in *Bibliothèque pour rire*, Paris, Typographie Plon Frères, s.d.
- BARROS, Henrique da Gama (1860), *Repertório Administrativo: deducção alphabetica do Codigo administrativo de 18 de Março de 1842 e da legislação correlativa subsequente até 1860 inclusivé*, Lisboa, Typ. Panorama.
- BARRY, Andrew, et al (eds.) (1996), *Foucault and Political Reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government.*, Chicago, The University of Chicago Press.
- BARUCH, Marc Olivier et DUCLERT, Vincent (dir.) (2000), *Serviteurs de l'État: une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, Paris, La Découverte.
- BAZILLON, Richard J. (1995), "State Bureaucracy and the Modernization process in the kingdom of Saxony, 1830-1861", in *German History*, n.o 3, pp. 305-325.
- BECKER, Peter & CLARK, William (ed.) (2001), *Little tools of Knowledge: historical essays on academic and bureaucratic practices.*, Am Arbor, The University of Michigan Press.
- BECKER, Peter (2000), "Un nouveau langage pour l'administration: Joseph von Sonnenfels et la création d' une chaire de langage et de prose bureaucratique à Vienne à la fin du 18e siècle", conferência proferida em *A Criação de Novas Formas de Governo nos sécs. XIX e XX*, Grenoble.
- BENDIX, Reinhard (1945), "Bureaucracy and the problem of power", in *Public Administration Review*, vol. V (Summer), pp. 196-209.
- BENEDUCE, Pasquale (1994), "Condotta e proprietà del lavoro d'ufficio nell'Italia liberale", in *Storia Amministrazione Costituzione*, 2, pp. 103-127.
- BENEVIDES, Inácio António Fonseca (1821), *Regulamento em fôrma de projecto para o governo da regência que há de ser nomeada pelas Cortes Portuguezas, logo que estejam instaladas, e dedicado á mesma regencia*, Lisboa, Typographia Rollandiana.
- BLANCHE, M. Alfred (dir.) (1849), *Dictionnaire Général d'Administration*, Paris, Imprimerie et Librairie Administratives de Paul Dupont.
- BLUTEAU, Raphael (1712), *Vocabulario Portuguez e Latino*, Coimbra, Collegio das Artes.
- BONIFÁCIO, Fátima (1999), *Apologia da história política: estudos sobre o séc. XIX português*, Lisboa, Quetzal.
- BONIFÁCIO, Fátima (2002), *O século XIX português*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- BONIFÁCIO, Fátima (2005), *D. Maria II*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- BOURDIEU, Pierre (1982), "Les rites d'institution", in *ARSS*, n.º 43, juin, pp. 58-63.
- BOURDIEU, Pierre (1989), *La Noblesse d'État. Grandes Écoles et Esprit de Corps*, Paris, Les Éditions de Minuit.
- BOURDIEU, Pierre (1994), *O Poder Simbólico*, Viseu, Difel.

- BOURDIEU, Pierre (1997a), “De la Maison du Roi à la Maison d’État. Un modèle de la genèse du champ bureaucratique”, in *ARSS*, n.º 118, juin, pp. 55-68.
- BOURDIEU, Pierre (1997b), “Espíritos de Estado: Génese e estrutura do campo burocrático”, in *Razões Práticas. Sobre a teoria da acção*, Oeiras, Celta Editora, pp. 67-103.
- BOURDIEU, Pierre (2000a), *Esquisse d’une théorie de la pratique, précédé de trois études d’ethnologie kabyle*, Paris, Éditions du Seuil.
- BOURDIEU, Pierre, et al (2000b), “Sur la Science de l’État”, in *ARSS*, n.º 133, juin, pp. 3-11.
- BOURDON, Albert-Alain (1967), *Bibliographie de l’histoire de la Société Portugaise au XIXe siècle*, Toulouse, Thèse de Doctorat (Université de Toulouse - FLSH).
- BRANCO, Rui (1999), *O conhecimento do território e a construção do Estado: o desenvolvimento da cartografia territorial em Portugal no séc. XIX.*, Tese de Mestrado, UNL, FCSH, Depart. De Economia e Sociologia Históricas.
- BRAZÃO, Eduardo (1978), "A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros criação de D. João V", *Separata da Revista Portuguesa de História*, Tomo XVI, Coimbra, F.L. da U. C. - Instituto de História Económica e Social, pp. 51-61.
- BROWN, Howard (1995), *War, Revolution, and The Bureaucratic State. Politics and Army Administration in France 1791-1799*, Oxford, Clarendon Press.
- CAETANO, Marcelo (1967), *O Conselho Ultramarino. Esboço da sua história*, Lisboa, Agência-Geral do Ultramar.
- CAETANO, Marcelo (1994), *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa (Org. e Pref. de Freitas do Amaral)*, Coimbra, Coimbra Editora.
- CAETANO, Marcelo (s.d.), “Garrett Administrativista no Conselho Ultramarino”, in *Páginas Inoportunas*, Lisboa, Bertrand, pp. 65-91.
- CANOTILHO, Joaquim Gomes (2002), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Lisboa, Almedina, 6.ª edição.
- CAPLAN, J. & TORPEY, J. (eds.) (2001), *Documenting Individual Identity. The development of state practices in the modern world*, Princeton, P. U. P..
- CARVALHO, João Carlos Almeida (1968), *Acontecimentos, lendas e tradições da região setubalense. Vol. I - Memórias do Autor*, Setúbal, Junta Distrital de Setúbal.
- CARVALHO, José Liberato Freire de (1830), *Ensaio historico-politico sobre a constituição do governo do reino de Portugal*, Paris, Hector Bossange.
- CARVALHO, José Liberato Freire de (1848), *A Carta e os seus vinte e dois annos de idade*, Lisboa, Typografia da Revolução de Setembro.
- CARVALHO, José Liberato Freire de [1982 (1855)], *Memórias da vida de José Liberato Freire de Carvalho*, Lisboa, Assírio e Alvim.
- CARVALHO, José Murilo de (1980), *A Construção da Ordem. A elite política imperial*, Rio de Janeiro, Editora Campus.

- CARVALHO, Rómulo de (1986), *História do Ensino em Portugal. Desde a fundação da nacionalidade até ao fim do regime de Salazar-Caetano*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- CASMIRRI, Silvana e SUÁREZ CORTINA, Manuel (1998), *La Europa del Sur en la Época Liberal. Espana, Italia y Portugal. Una perspectiva Comparada*, Santander, Universidad de Cantabria.
- CASSESE, Sabino (1971), *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino.
- CASSESE, Sabino (1974), *La Formazione dello Stato Amministrativo*, Milano, Giuffrè.
- CASSESE, Sabino (1980), *Esiste un Governo in Italia?*, Roma, Off. Ed..
- CASSESE, Sabino (1984), *L'Amministrazione Centrale, Storia della Società Italiana dall'Unità a Oggi, vol. IX*, Torino, UTET.
- CASSESE, Sabino (2000), *La Construction du droit administratif. France et Royaume-Uni*, Paris, Éditions Montchrestien.
- CASTILHO, Júlio (1903), *Lisboa Antiga. O Bairro Alto de Lisboa.*, Lisboa, Bertrand.
- CASTILHO, Júlio (1948), *A Ribeira de Lisboa. Descrição Histórica da Margem do Tejo desde a Madre de Deus até Santos-o-Velho*, Lisboa, CML, 3.^a edição.
- CASTRO, Zília Osório de (1990), *Cultura e Política. Manuel Borges Carneiro e o Vintismo*, Lisboa, INIC, II Vols.
- CATHERINE, Robert e JARRY, Jean-Michel (2005), *Le style administrative*, Paris, Albin Michel, 8.^a edição.
- CATHERINE, Robert, THUILLIER, Guy (1982), *L'Être Administratif et l'Imaginaire*, Paris, Economica.
- CAUPERS, João (2001), *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Âncora Editora.
- CAUPERS, João (2002), *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Lisboa, Âncora Editora.
- CHARDON, Henri (1908), *L'Administration de la France. Les Fonctionnaires de Gouvernement. Le Ministère de la Justice*, Paris, Librairie Académique.
- CHARLE, Christophe (1980), *Les Hauts Fonctionnaires en France au XIXe siècle*, Paris, Gallimard.
- CHARLE, Christophe (1997), “La Bourgeoisie de Robe en France au XIX siècle”, in *Le Mouvement Social* N.º 181, oct.-dec., pp. 52-72.
- CHARTIER, Roger (dir.) (1991), *La correspondance: les usages de la lettre au XIXème siècle.*, Paris, Fayard.
- CHEVALLIER, Denis (dir.) (1991), *Savoir faire et pouvoir transmettre*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- CHURCH, C. H. (1981), *Revolution and Red Tape: The French Ministerial Bureaucracy, 1770-1850*, Oxford, Clarendon Press.

- CIANFEROTTI, Giulio (1998), "Storia della letteratura amministrativistica italiana. I. Dall'Unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali, amministrazione e costituzione", in *Quaderni di 'Studi Senesi'*, n.º 20, pp. 297-380.
- CLAVAL, Paul (1979), *Espaço e Poder*, Rio de Janeiro, s.ed.
- CLAVERO, Bartolomeu (1991), *Antidora. Antropologia Católica de la Economía Moderna*, Milano, Giuffrè.
- COELHO, José Francisco Trindade (1908), *Manual político do cidadão português. (2.a edição actualizada e aumentada)*, Porto, Empresa literária e tipográfica.
- COSTA, Cláudio Adriano da (1841), *Exame do Orçamento de Portugal*, Lisboa, Officina de M. J. Coelho.
- COSTA, F. Marques da, et al (org.) (1989), *Do Antigo Regime ao Liberalismo, 1750-1850*, Lisboa, Veja.
- COSTA, José Daniel Rodrigues da (1826), *Terceira Parte do Avô dos Periodicos*, Lisboa, Impressão Régia.
- COSTA, José Daniel Rodrigues da (1827), *Ronda do Patriotismo*, Lisboa, Impressão Régia.
- COSTA, Pietro (1986), *Lo Stato immaginario: metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè.
- COSTA, Pietro (2006), "In Search of Legal Texts: Which texts for which historian?", in MICHALSEN, Dag (ed.), *Reading Past Legal Texts*, Oslo, Unipax.
- COSTA, Vicente José Ferreira Cardoso da (1822a), *Explicação da árvore que representa o prospecto do Código Civil português*, Lisboa, Typ. de António Rodrigues Galhardo.
- COSTA, Vicente José Ferreira Cardoso da (1822b), *Que he o Código civil?*, Lisboa, Typ. de António Rodrigues Galhardo.
- CRESPO, Jorge (1990), *A História do Corpo*, Lisboa, Difel.
- CRUZ, Manuel dos Santos (1837), *Projecto de modificações à Constituição de 1822*, Lisboa, Imprensa Nacional.
- CUNHA, D. Luís da [1978 (1748?)], *Testamento Político*, Lisboa, Iniciativas Editoriais.
- CUNHA, João Pinheiro Freire da (1788), *Breve Tratado da Orthografia, para os que não frequentáram os estudos*, Lisboa, Off. de Antonio Gomes.
- D' AURAY, Mis. (1888), *Du Pouvoir et de L'Organisation Administrative en France avant et après 1789 [Extrait de l'Association Catholique, avril 1888]*, s.l., Oeuvre des Cercles Catholiques d'Ouvriers.
- D' ÁVILA, Joaquim Tomás Lobo (1874), *Estudos de Administração*, Lisboa, Typographia Universal.
- DANDEKER, Christopher (1990), *Surveillance, power and modernity: bureaucracy and discipline from 1700 to the present day*, Cambridge, Polity Press.

- DEDIEU, Jean Pierre (2000), “Procesos y Redes. La Historia de las Instituciones Administrativas de la Época Moderna, Hoy.”, in AA.VV., *La Pluma, la Mitra y la Espada. Estudios de Historia Institucional en la Edad Moderna*, pp. 13-30., Madrid, Marcial Pons.
- DESCIMONT, R., et al (1997), *Les figures de l'administrateur: institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France et au Portugal. 16ème-19ème siècles.*, Paris, s.ed..
- DOUGLAS, Mary (2004), *Comment pensent les institutions*, Paris, Editions La Découverte.
- DREYFUS, Françoise (2000), *L'invention de la bureaucratie. Servir l'état en France, en Gran-Bretagne et aux États-Unis (XVIIIème-XXème siècles).*, Paris, Éditions La Découverte.
- DREYFUS, Françoise et EYMERI, Jean-Michel (dir.) (2006), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica.
- DREYFUS, Michel (2001), *Liberté, Egalité, Mutualité: mutualisme et syndicalisme 1852-1967*, Paris, Éditions de l'Atelier.
- DUBOIS, Vicent (2003), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.
- DUBRAZ, João (1868), *Recordações dos Últimos Quarenta Annos*, Lisboa, Imprensa de Joaquim Germano de Sousa Neves.
- DUNCAN, James & LEY, David (ed. e intr.) (1993), *Place, Culture, Representation*, London & N.Y., s.ed..
- DURÃO, Susana (2003), *Oficinas e Tipógrafos. Cultura e Quotidianos de Trabalho*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Estatutos do Monte Pio Geral creado por empregados publicos em 1840*, Lisboa, Typ. do Largo do Contador Mor, n.º 1, 1844.
- EYMAR, Carlos (1995), *El funcionario poeta: elementos para una estética de la burocracia*, Madrid, Tecnos.
- FAFES, Aprígio (1859), *É já Ministro? Aventuras de um Anastácio, ou Metamorphoses de um homem particular feito homem publico por obra e graça...*, Lisboa, Typographia Lisbonense d'Aguiar Vianna.
- FARINHA, Maria do Carmo Jasmim Dias (1990), *Os Documentos dos Negócios Estrangeiros na Torre do Tombo*, Lisboa, ANTT-Serviço de Publicações e Divulgação.
- FELISMINO, Aureliano (1960), *No duplo centenário da Aula do Comércio*, Lisboa, s.ed..
- FERNANDES, Paulo Jorge, et al (2003), “The Political History of Nineteenth-Century Portugal”, in *E-Journal of Portuguese History*, Vol. I, number 1, Summer.
- FERNANDEZ Y GONZALEZ, Modesto (1874), *Portugal Contemporáneo. De Madrid á Oporto pasando por Lisboa. Diario de un Caminante*, Madrid, Imprenta y Fundicion de M. Tello.

FERREIRA, Carlos Alberto (1943), “O regresso dos Arquivos das Secretarias dos Ministérios do Reino, Marinha e Ultramar, Estrangeiros e Guerra do Rio de Janeiro”, *Separata de Brasília*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora.

FERREIRA, Silvestre Pinheiro (1838), *Projecto de Código Político para a Nação Portuguesa*, Paris, Rey e Gravier.

FERREIRA, Silvestre Pinheiro (1843), *Relatório e Projectos de Leis Orgânicas para a Execução da Carta Constitucional, apresentado em Cortes na sessão de 3 de Abril de 1843*, Lisboa, Imp. Nacional.

FIGUEIREDO, Afonso de (1866), *Le Portugal. Considérations sur l'état de l'administration, des finances, de l'industrie et du commerce de ce royaume*, Lisbonne, Imprimerie Franco-Portugaise.

FIGUEIREDO, Manuel de Andrade e (1722), *Nova Escola para Aprender a ler, escrever e contar*, Lisboa Off. de Bernardo da Costa de Carvalho.

FIORAVANTI, Maurizio (2001), *La Scienza del Diritto Pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, II Tomos, Milano, Giuffrè.

FISCHER, Gustave-Nicolas (1980), *Espace industriel et liberté. L'autogestion clandestine*, Paris, P.U.F..

FISCHER, Gustave-Nicolas (1989), *Psychologie des Espaces de Travail*, Paris, Armand Colin.

FLORA, Peter, et al. (1983), *State, Economy, and Society in Western Europe. 1815—1975. A Data Handbook in two Volumes*, vol. I, *The Growth of Mass Democracies and Welfare States*, London, Macmillan Press, 1983.

FONSECA, Carlos da , *História do Movimento Operário e das Ideias Socialistas em Portugal*, Lisboa, Europa-América, IV Vols.

FOUCAULT, Michel (1978), *Microfísica del Poder*, Madrid, Les Ediciones de la Piqueta.

FOUCAULT, Michel (2001), *Dits et Écrits*, Manchecourt, Éditions Gallimard, II Vols.

FOUCAULT, Michel [1999 (1975)], *Surveiller et Punir. Naissance de la Prison*, Paris, Gallimard.

FRANÇA, José-Augusto (1987), *Lisboa Pombalina e o Iluminismo*, Lisboa, Bertrand Editora.

FRANÇA, José-Augusto (1993), *O Romantismo em Portugal. Estudo de factos socioculturais*, Lisboa, Livros Horizonte.

FRANCO, Francisco Soares (1822), *Extracto dos Principios Fundamentaes do Sistema Administrativo de França por Mr. Bonnin, e sua comparação com os de Portugal.*, Lisboa, Typographia Rollandiana.

FRANQUEVILLE, Charles de (1863), *Les Institutions Politiques, Judiciaires et Administratives de l'Angleterre*, Paris, Librairie de L. Hachette et Cie.

FRANZINI, Marino Miguel (1827), *Ensaio sobre o Orçamento da Dívida Pública, Receita, e Despesa do Thesouro do Reino de Portugal no anno de 1826, e reflexões*

sobre o deficit, e a dívida existente comparada á de outras Nações, com o resumo do estado pessoal do Exército, e Marinha, e algumas considerações sobre objectos de economia, Lisboa, Impressão Regia.

FREIRE, Francisco José (1815), *Secretario Portuguez, ou Methodo de Escrever Cartas*, Lisboa, Typ. Rollandiana.

FREIRE, Pascoal José de Melo, *Instituições de Direito Civil Português*, 1779, Versão de Miguel Pinto de Meneses, “Boletim do Ministério da Justiça”, 1966-67, in Internet - www.luslusitanae.fcsh.unl.pt.

FREITAS, Justino António de [1861 (1857)], *Instituições de direito administrativo portuguez*, Coimbra, Imprensa da Universidade.

FRIGO, Daniela (1994), “La Rappresentazione dell'Amministrazione a Mantova tra Antico Regime ed età Napoleonica: palazzi, riti e simboli”, in *JEV* 6, pp. 197-214.

FROES, Ricardo Gomes Rozado Moreira (1816), *Supplemento Extraordinário ao N.º 1 do Negociante Perfeito, ou Jornal de Commercio, e de Geografia, Juros Compostos.*, Lisboa, Nova Impressão da Viúva Neves e Filhos.

GALVÃO, Rosa Maria (coord.) (2002), *Os Sucessores de Zacuto. O Almanaque na Biblioteca Nacional do século XV ao XXI*, Lisboa, Biblioteca Nacional.

GARCIA, Manuel Emydgio (1867), *Organização do Curso Administrativo. Relatório e Voto Especial do Dr. Manuel Emydgio Garcia.*, Coimbra, Imprensa da Universidade.

GARRETT, Almeida (1834), “Relatório [ao decreto de reorganização da administração pública]” de 1832, in *Colecção de Decretos e Regulamentos mandados publicar por Sua Majestade Imperial o Regente do Reino*, 2.ª série, Lisboa, pp. 48-62.

GARRIGA, Carlos e LORENTE, Marta (2007), *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, Madrid, C.E.P.C..

GEERTZ, Clifford (2000), “Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture”, in *The Interpretation of Cultures. Selected Essays*, New York, Basic Books, pp. 3-30.

GENET, Jean-Philippe (1997), “La Genèse de l'État Moderne. Les enjeux d'un programme de recherche”, in *ARSS*, n.º 118, juin, pp. 3-18.

GIL, Fernando (coord.) (1999), *A Ciência Tal Qual se Faz*, Lisboa, João Sá da Costa / Ministério da Ciência e da Tecnologia.

GODINHO, Manoel Nunes (1853), *Nova Arte Calligraphica Theorica e Pratica*, Lisboa, Imprensa de Lucas Evangelista da Rocha Torres de Jesus.

GODINHO, Vitorino Magalhães (1971), “Finanças Públicas e Estrutura do Estado”, in Serrão, Joel (Dir.), *Dicionário de História de Portugal, Vol. II*, Lisboa, Iniciativas Editoriais, pp. 244-264.

GOMES, João A. Marques (1894), *Luctas Caseiras. Portugal de 1834 a 1851*, Lisboa, Imprensa Nacional.

GOMEZ GOMEZ, Margarita (1993), *Forma e Expedicion del Documento en la Secretaria de Estado e del Despacho de Indias*, Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

GÓMEZ GÓMEZ, Margarita (2003), *Actores del documento. Oficiales, archiveros y escribientes de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias durante el siglo XVIII*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

GONÇALVES, Júlio César da Silva (1960), *A Aula de Comércio*, Lisboa, s.ed..

GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín (1995), “Las Raíces Ilustradas del Ideário Administrativo del Moderantismo Espanol” in AA.VV., *De la Ilustración al Liberalismo. Symposium an honor al Professor Paolo Grossi*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 157-196.

GOODSELL, Charles T. (ed.) (1980), *The Public Encounter. Where State and Citizen Meet*, Bloomington, Indiana University Press.

GUGLIELMI, Gilles J. (1991), *La Notion d'Administration Publique dans la Théorie Juridique Francaise. De la Révolution à l'Arrêt Cadot (1789-1889)*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

GUGLIELMI, Gilles J. (1996), “La portée de la notion d'administration publique chez les administrativistes du XIXe siècle”, in AA.VV., *Administration et Droit. Actes des Journées de la Société internationale d'Histoire du droit, Tenues à Rennes, les 26, 27, 28 mai 1994*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, pp. 105-111.

HERRÁIZ DE MIOTA, César (2005), “Los Montepíos Militares del siglo XVIII como origen del sistema de classes passivas del Estado”, in *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* N.º 56.

HESPANHA, António Manuel (1986), “A história das instituições e a 'morte do Estado’”, in *Anuario de filosofia del derecho*, Madrid, 1986, pp. 191-227.

HESPANHA, António Manuel (1988), “Organização arquivística e história do poder”, in *Vértice*, n.º 4, pp. 111 ss.

HESPANHA, António Manuel (1990a), “Justiça e Administração entre o Antigo Regime e a Revolução”, in Grossi, Paolo (cura), *Hispania. Entre derechos propios e derechos nacionales*, Milano, Giuffrè, pp. 135-204.

HESPANHA, António Manuel (1990b), “La Revolución y los Mecanismos del Poder (1820-1851)”, in Petit, Carlos (coord.), *Derecho Privado y Revolución Burguesa, II Seminario de Historia del Derecho Privado, Gerona, 25-27 mayo, 1988*, Madrid, Marcial Pons, 1990, pp. 15-52.

HESPANHA, António Manuel (1993), *La Gracia del Derecho. Economia de la Cultura en la Edad Moderna*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

HESPANHA, António Manuel (coord.) (1993), *O Antigo Regime (1620-1807), História de Portugal, Vol. IV*, dir. José Mattoso, Lisboa, Círculo de Leitores.

HESPANHA, António Manuel (2003), *Cultura Jurídica Europeia, Síntese de um Milénio*, Lisboa, Europa-América.

HESPANHA, António Manuel (2004a), “An Introduction to 19th century Portuguese Constitutional and State History”, in *E-Journal of Portuguese History*, vol. 2, number 2, Winter 2004.

- HESPANHA, António Manuel (2004b), *Guiando a mão invisível. Direitos, Estado e Lei no liberalismo monárquico português*, Coimbra, Almedina, 2004.
- HESPANHA, António Manuel (2005), “O direito administrativo como emergência de um governo activo”, in *Revista de História das Ideias*, n.º 26, pp. 119-159.
- HUME, L. J. (1981), *Bentham and Bureaucracy*, London, Cambridge University Press.
- JARDIM, António dos Santos Pereira (1873), *Princípios de Finanças segundo as Prelecções feitas no anno lectivo de 1868-1869*, Coimbra, Imprensa da Universidade.
- JOVER ZAMORA, José Maria (1988), *La Era Isabelina y el Sexenio Democrático (1834-1874)*, *Historia de España de Menéndez Pidal*, Tomo XXXIV, Madrid, Espasa-Calpe.
- JUSTINO, David (1988), *A Formação do Espaço Económico Nacional. Portugal. 1810-1913*, Lisboa, Vega, II Vols.
- JUSTINO, David (1994), *História da Bolsa de Lisboa*, Lisboa, Bolsa de Valores de Lisboa.
- KONTTINEN, Esa (1996), “Central Bureaucracy and the restriction of education in early nineteenth century England and Ireland”, in *Scandinavian Journal of History*, n. 3, pp. 201-222.
- LADURIE, Emmanuel Le Roy (1985), “Reflexions sur l’essence et le fonctionnement de la Monarchie Classique (XVI-XVIII siècles)”, in Méchoulan, Henry (dir.), *L’État Baroque, 1610-1652*, Paris, Librairie J. Vrin.
- LANGHANS, Franz Paul de Almeida (1971), “Organização Administrativa Central”, in SERRÃO, Joel, *Dicionário de História de Portugal*, Lisboa, Iniciativas Editoriais, pp. 211-217.
- LATOUR, Bruno (1992), *Aramis ou l’amour des techniques*, Paris, Éditions La Découverte.
- LEAL, Joana Cunha (2004), “Legitimação artística e patrimonial da Baixa Pombalina”, in *Monumentos* n.º 21, Setembro.
- LEFAS, Alexandre (1913), *L’État et les Fonctionnaires*, Paris, Giard & Brière.
- LEGENDRE, Pierre (1976), *Jouir le Pouvoir. Traité de la Bureaucratie Patriote*, Paris, Les Editions de Minuit.
- LEGENDRE, Pierre (1992a), *Les Enfants du Texte. Étude sur la fonction parentale des États*, Paris, Fayard.
- LEGENDRE, Pierre (1992b), *Trésor Historique de l’État en France*, Paris, Fayard, 1992.
- LINCOLN, W. Bruce (1990), *The Great Reforms. Autocracy, Bureaucracy and Politics of Change in Imperial Russia*, Illinois, N. I. Univ. Press.
- LOBATO, António José dos Reis (1812), *Arte da Grammatica da Lingua Portuguesa*, Lisboa, Impressão Régia.
- LOBO, José Joaquim Ferreira (1871), *As Confissões dos Ministros de Portugal (1832 a 1871)*, Lisboa, Typ. Lisbonense.

- LOBO, José Joaquim Ferreira (1874), *Instrução geral e história dos serviços do Ministério da Fazenda*, Lisboa, Typ. Progressista.
- LOUREIRO, José Jorge (1986), *Memórias Políticas: 1834-1844*, Lisboa, Rolim.
- LOUSADA, Maria Alexandre (1995), *Espaços de Sociabilidade em Lisboa: finais do século XVIII a 1834*, Lisboa, Tese de Doutoramento Policopiada, F.L., U.L..
- MADUREIRA, Nuno Luís (1992), *Cidade: Espaço e Quotidiano*, Lisboa, Livros Horizonte.
- MALATESTA, Maria (cura) (1996), *Storia d'Italia. Annali 10. I professionisti.*, Torino, Einaudi.
- MANIQUE, António Pedro (1989), *Mouzinho da Silveira. Liberalismo e Administração Pública*, Lisboa, Liv. Horizonte.
- MANN, Michael (1991), *The Sources of Social Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MANNORI, Luca e SORDI, Bernardo (2001), *Storia del diritto amministrativo*, Roma, Editori Laterza.
- MARQUES, A. H. de Oliveira (coord.) (2002), *Portugal e a Instauração do Liberalismo, Nova História de Portugal, Vol. IX*, Lisboa, Editorial Presença.
- MARQUILHAS, Rita (1991), *Norma Gráfica Setecentista. Do Autógrafo ao Impresso*, Lisboa, Instituto Nacional de Investigação Científica.
- MARQUILHAS, Rita (2000), *A Faculdade das Letras. Leitura e escrita em Portugal no séc. XVII*, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- MARTINS, Ana Canas Delgado (2007), *Governo e Arquivos: D. João VI no Brasil*, Lisboa, Instituto Nacional de Arquivos/Torre do Tombo.
- MARTINS, Everard (1960), *A Aula do Comércio*, Lisboa, s.ed..
- MARTINS, Guilherme de Oliveira (1988), *O Ministério das Finanças. Subsídios para a sua história no bicentenário da criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda*, Lisboa, Ministério das Finanças.
- MARTUCCI, Roberto (1993), “1789, la Repubblica dei foglianti. Dal re d'antico regime al primo funzionario dello Stato”, in *Storia amministrazione costituzione*, pp. 61-106.
- MAXWELL, Kenneth (1995), *Pombal. Paradox of the Enlightenment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MAZZACANE, Aldo (coord.) (2001), *I linguaggi delle istituzioni*, Napoli, Cuen.
- MELIS, Guido (1988), *Due Modelli di Amministrazione tra Liberalismo e Fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati.*, Roma, M.B.C.A. - U.C.B.A - Pub. Archivi di Stato.
- MELIS, Guido (1989), “Tendenze della storiografia sull' amministrazione italiana: gli studi sui ministeri e quelli sugli enti pubblici”, in *JEV* 1, pp. 315-335.
- MELIS, Guido (1994), “The Irresistible Rise of Monssù Travet: the Bureaucrat in Italian Literature from the 19th to the 20th Century”, in *JEV* 6, pp. 99-120.

- MELIS, Guido (1996), *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Milano, Il Mulino.
- MELIS, Guido (1998), *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino.
- MELIS, Guido (2000), *Uomini e scrivanie. Personaggi e luoghi della pubblica amministrazione*, Roma, Editori Riuniti.
- MELIS, Guido e MERLONI, Francesco (cura) (1995), *Cronologia della pubblica amministrazione italiana (1861-1992)*, Bologna, Il Mulino.
- MELIS, Guido, VARNI, Angelo (dir.) (2000), *Burocrazia a Scuola. Per una storia della formazione del personale pubblico nell'Otto-Novecento*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- MELIS, Guido, VARNI, Angelo (dir.) (2002), *L'Impiegato allo Specchio*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- MELLO, A. E. de Castillo e (1869), *Duas Palavras ácerca da Organização economica do Pessoal e Serviços da Secretaria d'Estado dos Negocios do Reino por um empregado da mesma secretaria*, Lisboa, Typographica Lisbonense.
- MENDONÇA, Manuel Teixeira Cabral de (1815, 1823), *O Guarda-Livros Moderno, ou Curso Completo de Instruções Elementares sobre as Operações do Commercio, tanto em Mercadorias como em Banco. Offerecido aos Negociantes Portugueses*, Lisboa, Impressão Régia, II Vols.
- MERÊA, Paulo (1965), “Da minha gaveta. Os secretários de Estado do antigo regimen”, in *Separata do Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. XL, Coimbra.
- MERTON, Robert K. (1968), *Social Theory and Social Structure*, New York, Tree Press.
- MHARTIN Y GUIX, Enrique (1895), *Guía Teórico-Práctica del Escribiente*, Madrid, Librería Editorial, 5.^a edição.
- MHARTIN Y GUIX, Enrique (1905), *Manual del Empleado. Consultor de los funcionarios civiles del Estado, de la Provincia y del Municipio*, Madrid, Librería Editorial, 9.^a edição.
- MIDOSI, Luiz Filipe (1834), *O Manual Político do Cidadão*, Lisboa, Imprensa Nacional.
- MIEWALD, Robert D. (1984), *The Bureaucratic State. An Annotated Bibliography*, New York, Garland.
- MONGEOT, Alphonse Simon Rastoul de (1855), *Le Fonctionnaire. Études des Moeurs Politiques et Administratives*, Bruxelles, Meline & Cans.
- MONTEIRO, Nuno Gonçalo (2003), *Elites e Poder entre o Antigo Regime e o Liberalismo*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2003.
- MORATO, Francisco Manuel Trigoso de Aragão (1933), *Memórias de Francisco Manuel Trigoso Morato começadas a escrever por ele mesmo em princípios de Janeiro de 1824 e terminadas em 15 de Julho de 1835 revistas e coordenadas por Ernesto de Campos Andrada (1777 a 1826)*, Coimbra, Imprensa da Universidade.

- MOULLIER, Igor (2004), *Le ministère de l'Intérieur sous le Consulat et le Premier Empire (1799-1814). Gouverner la France après le 18 brumaire.*, Université Lille III-Charles de Gaulle, Thèse pour obtenir le grade de docteur.
- NETO, Margarida Sobral (coord.) (2005), *As Comunicações na Idade Moderna*, Lisboa, Fundação Portuguesa das Comunicações.
- NOGUEIRA, José Félix Henriques (1851), *Estudos sobre a Reforma em Portugal*, Lisboa, Typographia Social.
- NOGUEIRA, José Félix Henriques (1856), *O Município no Século XIX*, Lisboa, Francisco Luiz Gonçalves.
- NÓVOA, António (1987), *Les Temps des Professeurs. Analyse Socio-Historique de la Profession Enseignante au Portugal (XVIII-XX Siècle)*, Lisboa, Instituto Nacional de Investigação Científica.
- PAGE, Edward C. [1992 (1985)], *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, Cambridge, Harvester Wheatsheaf.
- PAIXÃO, V. M. Braga (1980), “Almeida Garrett, oficial de «Secretaria-de-Estado»”, in *Memórias da Academia das Ciências de Lisboa, Tomo XXI*, Lisboa, Academia das Ciências de Lisboa, pp. 59-66.
- PARRELLA, Cazimiro Maria (1837), *Exposição*, Lisboa, Typ. Patriotica.
- PATAULT, Anne-Marie (1986), “Les origines révolutionnaires de la fonction publique: de l'employé au fonctionnaire”, in *Revue Historique de Droit Français et Étranger* N.º 3, juillet-septembre, pp. 389-405.
- PEDROSA, A. L. Guimarães (1908), *Curso de ciência da administração e direito administrativo: reflexões feitas na Universidade de Coimbra (2.a Edição)*, Coimbra, Imprensa da Universidade, II Vols.
- PELLEW, Jill (1991), “The Study of English Public Administration in the 19th and early 20th Centuries: a Bibliographic Account”, in *JEV* 3, pp. 299-310.
- PELS, Dick, *et al.* (2002), “The Status of the Object. Performances, Mediations, and Techniques”, in *Theory, Culture & Society*, Vol. 19 (5/6), pp. 1-21.
- PEREIRA, Miriam Halpern (1979), *Portugal no Século XIX. Vol. I - Revolução, Finanças, Dependência Externa (de 1820 à convenção de Gramido)*, Lisboa, Sá da Costa.
- PEREIRA, Miriam Halpern (coord.) (1989), *Obras de Mouzinho da Silveira (2 vols.)*, Lisboa, F. C. Gulbenkian.
- PEREIRA, Miriam Halpern, *et al.* (coord.) (1982), *O liberalismo em Portugal na primeira metade do séc. XIX*, Lisboa, Sá da Costa, II Vols.
- PETERS, B. Guy (1995), *The Politics of Bureaucracy*, New York, Longman.
- PETIT, Carlos (2000), *Discurso sobre el Discurso. Oralidad y Escritura en la Cultura Jurídica de la España Liberal*, Huelva, Universidad de Huelva.
- PIMENTEL, Alberto (1874), *Photografias de Lisboa*, Porto, Livraria Universal.

- PIMENTEL, Alberto (1875), *Portugal de Cabelleira*, Pará, Livraria Universal de Tavares Cardoso & C.^a.
- PIMENTEL, Alberto (1880), *Viagens á Roda do Codigo Administrativo*, Lisboa, Empreza Litteraria de Lisboa.
- PINHEIRO, Magda (1992), *Luís Mousinho de Albuquerque. Um intelectual na Revolução*, Lisboa, Quetzal.
- PINTO, Basílio Alberto de Sousa (1838-39), *Análise da Constituição politica da monarquia portugueza*, Ms., in Internet – www.fd.unl.pt - Biblioteca Digital/Direito Constitucional.
- PIRES, Alfredo de Oliveira (1869), *O Funcionalismo*, Lisboa, Typ. Universal.
- PRAÇA, José Joaquim Lopes (1878), *Direito constitucional portuguez*, Coimbra, Imp. Litteraria.
- RAADSCHELDERS, Jos C. N. (1998), *Handbook of Administrative History*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- RAFAEL, Gina Guedes e SANTOS, Manuela (1998), *Jornais e Revistas Portuguesas do Século XIX*, Lisboa, Biblioteca Nacional, II Vols.
- RAMOS, Rui (1994), *A Segunda Fundação (1890-1926)*, in *História de Portugal*, Dir. José Mattoso, Vol. VI, Lisboa, Círculo de Leitores.
- REIS, António (dir.) (1996), *Portugal Contemporâneo (Volume I - 1820-1910)*, Lisboa, Alfa (edição das Selecções do Reader's Digest).
- REIS, Jaime (1996), *O Banco de Portugal das origens a 1914. I Volume - Antecedentes, Fundação, Consolidação, 1821-1857*, Lisboa, Banco de Portugal.
- RIBEIRO, José Silvestre (1854), *Resoluções do Conselho de Estado na Secção do Contencioso Administrativo colligidas e explicadas por José Silvestre Ribeiro*, Lisboa, Imprensa Nacional.
- RIGOTTI, Francesca et al (org.) (1993), *Il potere delle immagini. La metafora politica in prospettiva storica*, Bologna, Il Mulino.
- ROCHA, Manuel António Coelho da [1843 (1841)], *Ensaio sôbre a História do Governo e da Legislação de Portugal para servir de Introdução ao Estudo do Direito Pátrio*, Coimbra, Imprensa da Universidade.
- ROMANELLI, Raffaele (1989), *Sulle Carte Interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: I segretari comunali in Italia, 1860-1915*, Bologna, Il Mulino.
- ROMANELLI, Raffaele (cura) (1995), *Storia dello Stato Italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli editore.
- ROSANVALLON, Pierre (1985), *Le moment Guizot*, Paris, Éditions Gallimard.
- ROSANVALLON, Pierre (1993), *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil.
- ROSENBERG, Hans (1966), *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy. The Prussian experience, 1660-1815*, Boston, B. P..

ROSENDO, Vasco (1996), *O Mutualismo em Portugal. Dois séculos de História e suas origens*, Lisboa, Montepio Geral.

SÁ, Vitor de (1978), *A Revolução de 1836*, Lisboa, Livros Horizonte, 3.^a edição.

SALDANHA, Jacinto Inácio Rebelo (1776), *Breve Discurso em que se faz huma succinta reflexão nas obrigações immensas, de que os vassallos de Portugal são devedores ao seu Soberano, e ao Excellentissimo Marquez de Pombal seu Primeiro Ministro*, Lisboa, Off. de Joze Aquino Bulhoens.

SALEMA, João de Sande Magalhães Mexia (1841), *Princípios de Direito Político Applicados à Constituição Política da Monarchia Portuguesa de 1838: ou a Theoria Moderada dos Governos Monarchicos Constitucionaes Representativos*, Coimbra, Imprensa de Trovão e Comp.,.

SANCHES, Júlio Gomes da Silva (1848), *O verdadeiro estado da Fazenda Pública em Maio de 1846*, Lisboa, Typ.da Revolução de Setembro.

SANTOS, Manuel Pinto dos (1986), *Monarquia Constitucional. Organização e Relações do Poder Governamental com a Câmara dos Deputados 1834-1910*, Lisboa, Assembleia da República. Divisão de Edições.

SANTOS, Maria de Lurdes Lima dos (1983), *Para uma Sociologia da Cultura Burguesa em Portugal no séc. XIX*, Lisboa, Presença.

SANTOS, Maria de Lurdes Lima dos (1988), *Intelectuais portugueses na primeira metade de oitocentos.*, Lisboa, Presença.

SARMENTO, Alexandre Tomás Morais (1832), *Apontamentos Geraes para hum Systema Provisional de Pública Administração, logo que seja restaurada a legítima autoridade da Rainha Fidelíssima a Senhora Dona Maria Segunda*, Londres, Oficina Typographica de T.C: Hansard.

SCHIAMONE, Aldo (cur.) (1990), *Storia e cultura giuridica in Italia dall'Unita alla Repubblica*, Roma-Bari, Laterza.

SCHOLZ, Johannes Michael (1996), “Escalafones y Legitimidad Judicial. Hacia una prosopografía adecuada”, in CASTELLANO, Juan Luis (ed.), *Sociedad, Administración y Poder en la Espana del Antiguo Régimen. Hacia una nueva historia institucional.*, Granada, Univ. de Granada, 1996.

SCHOLZ, Johannes-Michael (1997), “Relatores et Magistrados. De la naissance du juge moderne au XIXe siècle espagnol», in Schaub, J.-F. (ed.), *Les figures de l'administrateur: institutions, réseaux, pouvoirs en Espagne, en France et au Portugal. 16ème-19ème siècles*, Paris, Ed. EHESS, 1997, pp. 151-164.

SCHOLZ, Johannes-Michael and HERZOG, Tamar (eds.) (1997), *Observation, communication and the construction of realities in the Hispanic World*, Frankfurt am Main, Klostermann.

SELVAGEM, Carlos (1991), *Portugal Militar. Compêndio de História Militar e Naval de Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

SILBERMAN, Bernard S. (1993), *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain.*, Chicago, The University Chicago Press.

SILVA, Antonio de Moraes (1789), *Diccionario da Lingua Portuguesa, composto pelo padre D. Rafael Bluteau*, Lisboa, Typ. Ferreira, II Tomos.

SILVA, Antonio de Moraes (1813), *Diccionario da Lingua Portuguesa Recopilado dos vocabularios impressos até agora, e nesta segunda edição novamente emendado, e muito accrescentado*, Lisboa, Typographia Lacerdina, II Tomos.

SILVA, Antonio de Moraes (1831), *Diccionario da Lingua Portuguesa. Quarta Edição, reformada, emendada, e muito accrescentada pelo mesmo autor: posta em ordem correcta, e enriquecida de grande numero de artigos novos e dos synonymos por Theotónio José de Oliveira Velho*, Lisboa, Impressão Régia.

SILVA, Antonio de Moraes (1844), *Diccionario da Lingua Portuguesa. Quinta Edição. Aperfeiçoada, e accrescentada de muitos artigos novos, e etymologias*, Lisboa, Typ. António José da Rocha.

SILVA, Innocencio Francisco (1859), *Diccionario Bibliographico Portuguez*, Lisboa, Imprensa Nacional, versão Cd-Rom *Ophir, Biblioteca Virtual dos Descobrimentos Portugueses*, n.º 9, CNCDC, 2001.

SILVA, Joaquim da Costa e (1822), *Demonstração Comprovada do que praticou o Conselheiro Joaquim da Costa e Silva, em Repartições Militares, e objectos que a estas pertencião, desde o anno de 1801 em diante*, Lisboa, Regia Typografia Silviana.

SILVA, Joaquim José Ventura da (1819), *Regras Methodicas para se Aprender a Escrever os Caracteres das Letras Ingleza, Portuguesa, Aldina, Romana, Gotica-Italica, e Gotica-Germanica, acompanhadas de hum tratado completo de Arithmetica*, Lisboa, Impressão Régia.

SILVA, José Justino de Andrade e (1850), *Repertório, ou Índice Alfabético e Remissivo de toda a legislação portugueza publicada desde o anno de 1815 até ao de 1849*, Lisboa, Imp. de Francisco Xavier de Sousa.

SILVA, Raquel Henriques da (1997), *Lisboa Romântica. Urbanismo e Architectura, 1777-1874.*, Lisboa, Dissertação de Doutoramento policopiada, FCSH, UNL.

SILVA, Rolando da (1915), *Os Meus Apontamentos*, Lisboa, Tip. Universal.

SILVA, Vieira da (1968), *Dispersos, vol. I*, Lisboa, C. M. L..

SILVEIRA, Luís Nuno Espinha (1997), *Território e Poder: nas origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimonia.

SILVEIRA, Luís Nuno Espinha da (1987), “Aspectos da evolução das finanças públicas portuguesas nas primeiras décadas do século XIX (1800-1827)”, in *Análise Social*, 97, pp. 505-529.

SILVEIRA, Luís Nuno Espinha da (1988), *Revolução liberal e propriedade: a venda dos bens nacionais no distrito de Évora (1834-1852)*, Tese de doutoramento, História, FCSH-UNL.

SILVEIRA, Luís Nuno Espinha da (1998), “A administração do Estado em Portugal no séc. XIX”, em *Los Ibericos y el Mar*, Madrid, Expo Lisboa’98, pp. 319-333.

SILVEIRA, Luís Nuno Espinha da (coord.) (1997), *Poder Central, Poder Regional, Poder Local: uma perspectiva histórica.*, Lisboa, Cosmos.

SILVEIRA, Luís Nuno Espinha da (dir.) (2000), *Os Recenseamentos da População Portuguesa de 1801 e 1849*, Edição Crítica, INE.

SORESINA, Marco (cura) (1998), *Colletti bianchi. Ricerche su impiegati, funzionari e tecnici in Italia fra '800 e '900*, Milano, Franco Angeli.

SORIANO, Simão José da Luz (1860), *Revelações da Minha Vida e Memórias de alguns factos, e homens meus contemporaneos*, Lisboa, Typographia Universal.

SOUSA, José R. Monteiro de Campos Coelho e (1783-1791), *Systema, ou Collecção de Regimentos reaes*, Lisboa, Officina de Francisco Borges e Sousa.

SUBTIL, José (1988), “O Projecto sobre a responsabilidade dos funcionários públicos: abordagem estrutural e análise da discussão nas Cortes Ordinárias de 1823”, in AA.VV., *Arqueologia do Estado, 1.ªs Jornadas sobre formas de organização e exercício dos poderes na Europa do Sul, sécs. XIII-XVIII*, Lisboa, História e Crítica, pp. 615-627.

SUBTIL, José (1996a), *O Desembargo do Paço: 1750-1833*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa.

SUBTIL, José (1996b), *O Ministério das Finanças (1801-1996). Estudo Orgânico e funcional.*, Lisboa, Ministério das Finanças. Gabinete do Ministro.

SUBTIL, José (2006a), “O Governo da Fazenda e das Finanças (1750-1974)”, in CRUZ, Mário Pinho da, *Dos Secretários de Estado dos Negócios da Fazenda aos Ministros das Finanças, 1788-2006*, Lisboa, SGMF AP, pp. 36-69.

SUBTIL, José (2006b), *O Terramoto Político (1755-1759). Memória e Poder*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa.

TAVANO, Aleixo e SILVA, José Augusto (1881), *Noticia Historica das Ordens Militares e Civis Portuguezas e Legislação respectiva desde 1789*, Lisboa, Imprensa Nacional.

TENGARRINHA, José (1989), *História da imprensa periódica portuguesa*, Lisboa, Caminho.

TERRA, Ana Lúcia Silva (2000), *Cortesia e Mundanidade. Manuais de Civilidade em Portugal nos séculos XVII e XVIII*, Tese Policopiada, Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra.

THOMAS, Yves (1995), *Histoire de l'administration*, Paris, Editions La Découverte.

THUILLER, Guy (2004), *La vie quotidienne dans les ministères au XIX^e siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière.

THUILLIER, Guy (1980), *Bureaucratie et Bureaucrates en France au XIX^e siècle*, Genève, Librairie Droz.

- THUILLIER, Guy (1987), *La bureaucratie en France aux 19^e et 20^e siècles*, Paris, Economica.
- THUILLIER, Guy (1996), “Pour une théorie générale de l'histoire de la bureaucratie”, in *La Revue Administrative*, 291, pp. 264-274, e 292, pp. 381-389 (suite).
- THUILLIER, Guy (1999), *Pour une histoire de la bureaucratie en France*, Paris, C.H.E.F.F..
- TILLY, Charles (ed.) (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- TOCQUEVILLE, Alexis de [1989 (1856)], *O Antigo Regime e a Revolução*, Lisboa, Fragmentos.
- TORGAL, Luís Reis e ROQUE, João Lourenço (coord.) (1993), *O Liberalismo (1807-1890)*, in *História de Portugal, Dir. José Mattoso, Vol. V*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- TORSTENDHAL, Rolf (1991), *Bureaucratization in Northwestern Europe, 1880-1985: domination and governance.*, London, Routledge.
- Tratado de Câmbios, Útil, e Necessário aos Estudantes da Real Aula do Commercio*, Lisboa, Regia Typographia Silviana, 1816.
- Tratado sobre as partidas dobradas, por meio do qual podem aprender a arrumar as contas nos livros, e conhecer dellas, todos os curiosos, impossibilitados de cultivar as Aulas desta importantíssima Sciencia*, Turim, 1764.
- TREMOCEIRO, Paulo e JORGE, Teresa Revés (1999), *Secretaria de Estado dos Negócios do Reino/Ministério do Reino. Inventário*, Lisboa, MC-TT.
- VALDEZ, António (1855), *Annuario Portuguez Historico, Biographico e Diplomatico*, Lisboa, Typ. da Revista Universal.
- VALENTE, Vasco Pulido (1993), *Os Devoristas. A Revolução Liberal, 1834-1836*, Lisboa, Quetzal.
- VIEIRA, José Martiniano da Silva (1837), *O Juízo Imparcial ou a Defesa dos Vencidos*, Lisboa, Off. Da Viúva Silva, e Filhos.
- VIEIRA, José Martiniano da Silva (1845), *Auxilio de Estudiosos, ou Diccionario de Conceitos, Sentenças, e Conhecimentos Uteis*, Lisboa, Imprensa Lusitana.
- VIEIRA, José Martiniano da Silva (1848), *A minha vida e a dos meus amigos, ou os últimos quarenta annos*, Lisboa, Imprensa Lusitana.
- VIEIRA, José Martiniano da Silva (1851), *Bases d'Um Plano Geral d'Organisação, para o Exercito Portuguez, ou de quanto respeita á parte militar do paiz, desde a Secretaria d'Estado dos Negocios da Guerra, até á ultima repartição sua dependente*, Lisboa, Typ. de Antonio Martins.
- VISMANN, Cornelia (1999), “Jurisprudence:a Transfer Science”, in *Law and Critique*, 10, pp. 279-286.
- WEBER, Max (1946), *From Max Weber: Essays in Sociology* (ed. GERTH, H. H. and MILLS, C. Wright), New York, Oxford University Press.

WEBER, Max (1991), *Escritos políticos* (ed. Joaquín Abellán), Madrid, Alianza Editorial.

WEBER, Max (1995), *Économie et Société*, Paris, Librairie Plon.

WRIGHT, Vincent (1996), “The Development of Public Administration in Britain and France: Fundamental Similarities Masking Basic Differences”, in *JEV* 8, pp. 305-319.

WUNDER, Bernd (dir.) (1995), *Cahier d'Histoire de l'Administration n.º 4: Les Influences du "modele" napoleonien d'Administration sur l'organization administrative des autres pays*, Brussels, Institut International des Sciences Administratives.

XAVIER, A. B. e CARDIM, P. (2006), *D. Afonso VI*, Lisboa, Círculo de Leitores.